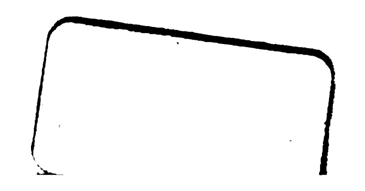

VE RI
TAS



TRAITÉ COMPLET

DE DIPLOMATIE.

TOME I.

TRAITÉ COMPLET
DE DIPLOMATIE,

OU

THÉORIE GÉNÉRALE

DES RELATIONS EXTÉRIEURES

DES

PUISSANCES DE L'EUROPE;

PAR M. LE COMTE DE GARDEN,

CHAMBELLAN DE S. M. LE ROI DE BAVIÈRE;

ANCIEN MINISTRE-RÉSIDENT;

COMMANDEUR ET CHEVALIER DE PLUSIEURS ORDRES.

Le bonheur des peuples, la prospérité des empires, l'éclat dont brillent les couronnes, tel est le triple but de cette vaste science.

..... Où paraît le négociateur, là aussi le sang a cessé de couler; l'habileté des combinaisons, la persuasion du langage, l'ascendant de l'autorité morale, telles sont ses armes; la voix de l'humanité, les règles consacrées par le droit des nations, telles sont les lois qu'il invoque.

TOME PREMIER.

Paris,

LIBRAIRIE DE TREUTTEL ET WÜRTZ,

RUE DE LILLE, N° 17;

STRASBOURG, GRAND'RUE, N° 15.

1833.

INTRODUCTION.

Virtute politicâ præstantiorem nullam homo assequitur.

(PLUTARQUE.)

C'est une règle générale qu'il faut choisir les esprits les plus transcendans pour les employer aux négociations.

(FRÉDÉRIC-LE-GRAND.)

La Diplomatie [1], dans l'acception la plus étendue de cette dénomination, est la science des relations extérieures ou affaires étrangères des États : dans un sens plus

[1] Cette expression, que l'on trouve plus particulièrement consacrée en France depuis le ministère de M. de Vergennes, dérive du mot grec διπλωμα, qui signifie *duplicata*, double ou copie d'un acte émané du Prince, et dont la minute est restée. On appelle *diplomatique* la connaissance technique des diplômes, sans que néanmoins il y ait de rapport entre cette branche et la *Diplomatie*.

déterminé, c'est la science ou l'art des négociations.

Elle embrasse le système entier des intérêts qui naissent des rapports établis entre les nations; elle a pour objet leur sûreté, leur tranquillité, leur dignité respectives, et son but direct, immédiat, est le maintien de la paix et de la bonne harmonie.

Les principes de cette science ont leur source dans le droit international ou droit des gens positif, qui forme la loi commune des peuples européens; ce droit présente l'ensemble des règles admises, reconnues, consacrées par la coutume ou par les conventions, et qui fixent les droits et les devoirs des États, soit en paix, soit en guerre.

Dans les limites qui sont assignées au domaine de la diplomatie, on comprend tous les points qu'il importe à une nation de poursuivre, afin d'assurer sa conservation, son indépendance et sa prospérité, et de se garantir contre toute entreprise de la part de l'étranger.

Quant à la forme sous laquelle son action

se développe, elle consiste dans le mode que suit le gouvernement pour appliquer les principes qu'il reconnaît, et pour soutenir ses droits avec justice et efficacité.

Cette forme a dû nécessairement subir des variations nombreuses; en effet, si la diplomatie, comme l'observe un grand écrivain, remonte à l'origine des premiers rapports des peuples entre eux, si elle est aussi ancienne que la division du genre humain en peuplades différentes, son action, et les formes de son action, n'ont pas toujours été les mêmes. Les ambassades, autrefois, n'avaient qu'un objet spécial, déterminé, elles n'étaient qu'accidentelles et temporaires; mais depuis la fin du XVI[e] siècle, elles sont devenues permanentes, et cette permanence, qui, dans toutes les capitales, met en présence les uns des autres, les envoyés de toutes les puissances, a fait naître une diplomatie d'un genre nouveau, toujours animée, toujours vivante, et qui revêt encore des apparences diverses, suivant la nature des intérêts qu'elle poursuit,

et aussi selon la position et le caractère des souverains et de leurs agens.

Les différentes parties de la science doivent être envisagées sous deux points de vue principaux ; l'un, positif, fondamental, juridique, et c'est l'objet de cet ouvrage ; l'autre, abstrait, hypothétique, variable, et qui est uniquement du ressort de la politique.

La Politique, soumise à la mobilité des circonstances, des esprits et des passions, est au-dessus de toute théorie : qu'elle s'applique à l'administration intérieure, ou aux intérêts du dehors, l'expérience seule est son guide ; on ne devient homme d'État, ministre habile, en un mot, on n'apprend à gouverner que par le maniement des affaires ; et, dans cette carrière immense, imposante, c'est l'étude de la scène du monde qui féconde le génie.

Sans doute, au milieu de cette scène mouvante qui réclame tant de sagesse, de mesure, et de connaissances, on s'appuie sur quelques principes généraux, sur quelques

maximes assurées, pour juger ce qui constitue la véritable grandeur d'un État, et pour déterminer aussi quelle doit être sa véritable politique. Ainsi l'on reconnaît qu'il faut trois élémens pour donner à une nation cet état d'aplomb et de stabilité que des secousses passagères ou quelques mouvemens de fermentation ne puissent ébranler; savoir, l'étendue de territoire, les productions et le commerce. Lorsque ces avantages qu'elle tient de la nature et qu'elle peut perfectionner par l'industrie, sont habilement combinés par l'administration, lorsqu'elle a d'ailleurs une bonne forme de gouvernement, elle doit apporter tous ses soins à se créer et à suivre un *système*, un plan raisonné de politique. Ce système doit être fondé sur ses intérêts naturels, parce que ceux-là seuls sont immuables, et que si parfois ils sont entravés, ils ne peuvent du moins jamais être détruits. Cependant, il faut bien se garder de trop généraliser cette idée d'un système; on métamorphoserait, en effet, les principes les plus sages en erreurs

dangereuses, si l'on prétendait en faire l'application à tous les temps, à tous les hommes, et à toutes les circonstances. Tout système absolu, exclusif, doit donc être banni. C'est ainsi, par exemple, qu'au milieu de la fluctuation des cabinets de l'Europe, et des variations de leurs forces et de leurs projets, on ne saurait concevoir un système fédératif permanent. Il est donc permis d'avancer qu'il n'existe pour aucune puissance ni ami, ni ennemi naturels, si ce n'est pour un temps plus ou moins long; et que les amitiés et les rivalités des peuples doivent changer comme leur fortune et les caractères de ceux qui les gouvernent.

Le système, dont il s'agit, après avoir été soumis à la maturité des réflexions, doit être rédigé de manière à faire ressortir les motifs qui ont déterminé son adoption, les circonstances au milieu desquelles il a été créé, les avantages qu'il assure et les inconvéniens dont on n'a pu le dégager. Il constitue alors en quelque sorte une pragmatique-sanction, déposée dans les archives de

l'État, pour servir de régulateur aux divers ministres qui se succèdent; car la politique, dont tout le code peut se résumer dans les mots *prévoir* et *prévenir*, ne saurait porter trop loin ses regards pour découvrir le *punctum saliens* des événemens futurs. Il lui est en effet démontré que, rarement, les calculs et les combinaisons de la diplomatie offrent de ces avantages que l'on puisse saisir tout à coup, si on ne les a fait naître ou long-temps à l'avance préparés: elle ne se presse donc jamais de construire, mais elle ne cesse de rassembler des matériaux, prévoyant bien qu'un jour l'occasion se présentera de les utiliser.

La politique sait qu'un grand État, qui réunit étendue, productions et commerce, doit avoir quatre sortes de forces, force territoriale, force pécuniaire, force militaire, force fédérative; elle sait qu'il est parvenu au plus haut degré de puissance, quand ces forces sont entre elles dans un parfait rapport, et qu'il s'y maintient, tant qu'elles se

prêtent un mutuel secours. Qu'ainsi, elle doit faire souvent un rapprochement exact de sa situation avec celle des autres nations ennemies ou alliées ; et que ce tableau, toujours placé sous ses yeux, doit être une boussole qui lui trace un chemin sûr, et la préserve des écueils.

Pour dernière condition enfin, un plan politique doit être fondé sur ces grandes vérités dont on ne s'écarte jamais sans péril. On y consacrera en principe que la guerre ne doit plus décider de la prépondérance des nations ; qu'il faut la chercher ailleurs que dans les chances incertaines des opérations militaires les plus savantes ; qu'un grand État trouvera toujours cette prépondérance dans ses richesses, quand elles seront le fruit de tous ses avantages naturels et de son industrie, combinés et mis en action par une administration sage et ferme ; que pour cet État, le meilleur moyen d'être toujours redoutable au dehors, est de ne jamais abuser de ses forces, de faire craindre sa justice plus que sa vengeance, de ne point trop

affaiblir ses ennemis, et surtout de dédaigner ce système d'intrigue, d'inquiétude, de jalousie, ce machiavélisme enfin, inventé dans une cité par un esprit fertile en sophismes, mais à jamais indigne d'une grande nation. Pour une telle puissance, la seule et vraie politique serait de faire connaître à chaque peuple les biens dont il est appelé à jouir; de maintenir sur les mers une grande liberté, et d'établir entre les nations une influence réciproque, un juste équilibre dont elle observerait sans cesse les variations et les effets.

— On a dû naturellement entrevoir par cette exposition sommaire et par les définitions qui l'ont précédée, quelle est la tâche immense imposée au ministre placé à la tête du département des relations extérieures. Ce n'est donc plus une question à faire, s'il faut un homme de la plus haute capacité, et de connaissances spéciales pour diriger la politique d'un État? Il suffirait, au reste, de la formule d'une simple équation pour la résoudre, car c'est assurément

par l'affirmative que serait résolue cette autre question inférieure : les fonctions du *Ministre des affaires étrangères* sont-elles les plus importantes et les plus difficiles de l'administration publique?

Le choix du souverain ne pourra donc s'arrêter pour ce premier poste de l'État, que sur un homme tout à la fois d'une grande sagesse et d'une expérience profonde, d'un beau caractère et de talens éprouvés, et qui, par l'éclat de ses services, par son dévouement aux intérêts du pays, et par sa réputation de loyauté, se soit concilié la confiance du prince, l'appui de l'opinion nationale et l'estime de l'étranger.

Ce que nous disons du chef du département politique ne s'applique pas moins aux agens supérieurs chargés de faire prévaloir au dehors les intérêts de la nation : c'est de leur conduite en effet, dit un ancien ministre, que dépendent le succès ou la non réussite des vues et des plans du gouvernement, et c'est par leur sagesse que se maintiennent la tranquillité, l'honneur,

la dignité d'un peuple; tandis que leurs fautes peuvent l'entraîner dans des querelles ou lui susciter des guerres dont les résultats sont incalculables. Toutes les parties de l'administration intérieure sont dirigées d'après des règles connues : on exige, on ordonne, la loi ou l'autorité parlent; les erreurs ne portent ordinairement que sur des individus, et sont presque toujours faciles à réparer. Mais il en est tout autrement à l'égard des relations extérieures : on ne peut rien exiger, rien prescrire; il faut demander, dissimuler : le moindre mot inconsidéré peut blesser toute une nation; une fausse démarche, un calcul erroné, une combinaison incomplète, une simple indiscrétion peuvent compromettre à la fois la dignité du chef de l'État, l'intérêt national et la réputation de l'homme qui en est chargé : et il est d'autant plus facile à celui-ci de s'égarer, qu'il n'a pas de données fixes pour se diriger; qu'il n'a ni lois, ni ordonnances, ni règlemens qui tracent méthodiquement sa conduite, son langage, ses

idées; que tout ce qui le regarde, dépend de la trempe de son esprit, de son instruction, de son expérience, de ses méditations; que rarement il peut régler ses déterminations d'après des certitudes; qu'il est presque toujours obligé de s'arrêter aux probabilités; enfin, que le moindre incident, un événement invraisemblable peuvent renverser les plans le plus sagement combinés.

Si cet aperçu fait bien comprendre tout ce qu'il faut de génie et d'habileté, d'érudition spéciale et d'expérience pour présider aux rapports d'un État avec tous les autres États, il donne aussi l'exacte mesure de la haute importance des fonctions d'*ambassadeur*[1].

Mais qu'est-ce qu'un ambassadeur, en

[1] On n'est point d'accord sur l'étymologie de ce mot. Quelques auteurs le font dériver de l'espagnol *embaxador*, d'*embiar*, *envoyer*; d'autres disent qu'il vient du latin *ambasciator*; d'autres enfin, et ce n'est pas l'origine la moins piquante, prétendent qu'il est tiré de l'italien *ambascia*, *chagrin*, *peine*, *affliction*, « comme si l'on avait voulu marquer les traverses qu'un ambassadeur essuie dans ses négociations ».

prenant ce mot dans le sens générique, c'est-à-dire, tout *agent diplomatique?* Rien de si difficile : « plaire en inspirant la confiance, l'estime; pénétrer avec adresse et sans exciter la plainte, ni même la défiance, jusqu'au fond du secret des forces, des ressources, des projets du gouvernement auprès duquel il réside; dans les négociations qui doivent terminer les guerres, et que l'on peut appeler les batailles décisives de la diplomatie, ne pas se tromper sur le point fixe de l'échelle des avantages à obtenir ou des sacrifices à consentir, au delà ou en deçà duquel on compromet le succès ou on l'achète trop cher; dans le cours des surveillances politiques qui sont le devoir habituel des ministres, resserrer de plus en plus les nœuds de l'alliance; en maintenir les droits et l'intention; ne pas laisser les puissances rivales prendre ou menacer la position de préférence et de prédilection que l'on est chargé de conserver. Aux approches des orages et des causes de rupture, retarder la catastrophe; ne pas

laisser se développer les germes de refroidissement ni les motifs ou les prétextes de mécontentement, presque toujours aigris ou envenimés par les intérêts contraires. User habilement de l'ascendant personnel du caractère, de l'estime obtenue, de la confiance méritée, du souvenir des services et des complaisances pour ranimer les amitiés ébranlées : à l'égard de son pays, s'exposer à tout, même à déplaire, en montrant les choses ce qu'elles sont, et non pas ce que votre souverain ou ses ministres les désirent ; par exemple, effrayer utilement par un tableau fidèle et sincère de la force, de la puissance, des ressources, afin de faire rejeter le dessein d'une guerre, en n'en dissimulant pas les chances possibles ni les résultats probables; tels sont les devoirs qui sont imposés au diplomate; voilà le bien qu'il peut faire et le mal qu'il peut détourner; voilà son glorieux et touchant ministère; belle et honorable carrière; œuvre du temps, des mœurs, de la civilisation, du progrès des lumières; c'est le génie

de la paix personnifié qui semble envoyé par le Dieu qui aime les hommes, pour balancer le génie de la guerre, et pour consoler le monde! »

— Le système des études diplomatiques, à part l'assemblage homogène qui le forme essentiellement, se compose encore d'élémens puisés à des sources diverses.

La diplomatie est en effet dans le plus intime rapport avec plusieurs sciences qui sont pour elle des appuis, des moyens subsidaires dont on ne peut la séparer. Ainsi, tout homme destiné à la carrière politique devra réunir aux qualités morales et aux autres avantages qui dépendent de son caractère, de ses habitudes, de ses formes et de la brillante éducation qu'il a nécessairement reçue, des connaissances approfondies dans l'histoire, éclairée par l'étude des traités et par la comparaison des intérêts et des institutions propres à chaque pays; dans la géographie, la statistique, l'économie politique et le droit public de tous les peuples : il aura des notions géné-

rales sur l'art militaire; il sera familiarisé avec l'histoire généalogique des maisons souveraines, l'art héraldique et la diplomatique : il observera soigneusement la marche et la tendance des divers cabinets; il s'attachera à connaître les principes et les vues des hommes qui les dirigent; aucun événement n'échappera à son attention, aucune découverte importante dans les sciences et les arts ne lui restera ignorée; enfin, au moyen des papiers publics, des informations particulières et de ses relations avec les fonctionnaires, les savans et les hommes distingués de toutes les classes de la société, il s'appliquera à suivre le développement de l'esprit public, l'accroissement des lumières et les progrès généraux de la civilisation.

—Plus le sujet que doit embrasser l'étude de la diplomatie est vaste dans son étendue, varié dans ses détails, plus il est nécessaire d'y introduire un ordre qui puisse le simplifier, et faire ressortir d'une bonne distribution, cet enchaînement logique capable de

lier, sans effort, les principes à leurs conséquences et les règles à leur application.

Dans cette vue, nous saisissons d'abord l'ensemble du droit international européen, théorique et appliqué, pour indiquer ses sources, pour montrer comment il s'est formé, dire quels ont été ses progrès et quelles sont ses autorités. Nous ferons observer ici qu'il ne s'agit que du droit européen, parce que les nations de l'Europe ayant presque toutes les mêmes mœurs, les mêmes usages et la même religion, elles ont nécessairement plus de rapports entre elles qu'avec les autres peuples du globe. Ces considérations forment une sorte de prolégomènes et d'introduction historique.

Nous attachant ensuite à chacune des parties de la science, nous les rapportons sous huit principales divisions.

Avant d'aborder directement les rapports d'État à État, nous expliquons dans le premier livre l'origine et l'établissement des sociétés civiles; les différentes formes de gouvernement; la souveraineté et la

division des pouvoirs; puis, en suivant le développement des moyens physiques et moraux du gouvernement, et en appliquant les principes d'économie politique de l'école moderne, nous étudions successivement les généralités sur la population, l'agriculture, le commerce, les impôts, les lois, l'armée, l'éducation, les mœurs, la religion, etc.; et nous présentons ainsi l'aperçu de l'organisation intérieure de l'État; organisation qu'il importe d'autant plus de connaître, qu'elle exerce nécessairement une grande influence sur les relations extérieures.

Dans le second livre, après des considérations sur les États de l'Europe en général, nous exposons les droits absolus des États; nous les étudions dans l'ordre des différentes branches du gouvernement et du système administratif, et nous faisons voir ce qu'une puissance doit, à cet égard, aux puissances étrangères et à leurs sujets, et quels effets, en vertu de la coutume et des traités, résultent, même hors de son terri-

toire, des actes de souveraineté qu'elle exerce chez elle. Parmi ces droits, nous avons particulièrement distingué ceux qui sont relatifs au commerce, et à cette occasion nous avons traité des consulats; nous examinons la nature et les avantages de leur établissement, et nous traçons l'ensemble des devoirs et la juridiction des consuls, vice-consuls, etc.

Pour ce qui est des relations personnelles des souverains entre eux, nous en avons fait l'objet d'une section particulière.

Viennent ensuite les droits que les puissances n'ont à faire valoir que dans des circonstances données et qui ont une origine spéciale, c'est-à-dire les droits conditionnels. La propriété d'État, les moyens de l'acquérir, les distinctions de territoire; l'Océan et le cérémonial maritime, tels sont les objets du troisième livre.

Le quatrième livre comprend dans une première division, les traités publics et les conventions; leurs différentes espèces, leur rédaction, les moyens d'en assurer l'exé-

cution et la manière de les interpréter; et dans une seconde section, les transactions par écrit entre les puissances, des considérations générales sur le style diplomatique et les divers genres d'écrits politiques, tels que les actes publics, les mémoires et les lettres.

Tout ce qui se rapporte au droit des négociations et des ambassades est renfermé dans le cinquième livre : les différens ordres de ministres, leurs droits, leurs priviléges et immunités, leurs fonctions, leur juridiction; le cérémonial d'ambassade; les instructions, les lettres de créance, les discours d'audience, les dépêches, le chiffre, etc.

Le sixième livre contient le droit de la guerre, ses causes, sa déclaration, les différens genres d'hostilités, les lois de la guerre, les prisonniers, les opérations militaires, les siéges, les blocus, les armemens en course; la manière de traiter avec l'ennemi; les conquêtes, et enfin, tout ce qui sur ces points divers est relatif aux puissances alliées.

Dans le septième livre, qui renferme le droit de neutralité, on trouve l'analyse des

discussions sur la question, si souvent controversée, du commerce maritime des neutres ; la contrebande de guerre ; les biens ennemis sous pavillon neutre, les biens neutres sous pavillon ennemi ; les visites et les recherches ; le jugement des prises.

Enfin le huitième livre contient le droit de la paix, les différentes manières de la négocier, les congrès, les traités préliminaires, les traités définitifs, leur rédaction, etc.

A la fin de cette section nous avons placé une étude des nations européennes considérées sous le rapport de leurs forces respectives, suivie d'un plan de pacification générale fondée sur la combinaison de deux systèmes de l'équilibre et de la fédération.

Dans tout le cours de l'ouvrage, nous nous sommes particulièrement attachés à faire marcher la partie positive de la science et la doctrine ; nous avons rapporté les solutions notables données par les auteurs les plus estimés, et nous avons cité les exem-

ples et les faits historiques les plus mémorables.

Enfin une dernière partie est formée par des documens d'un grand intérêt. Parmi ces pièces on distinguera d'abord un excellent essai touchant l'*art de négocier*, envisagé sous le point de vue philosophique et pratique ; puis deux *Instructions* destinées, l'une à servir de guide dans les travaux de l'intérieur du ministère des affaires étrangères, l'autre à diriger un jeune diplomate dans les recherches qu'il doit faire pour étudier un pays sous le rapport de l'état moral, social, religieux et politique.

On trouvera ensuite dans les *Conseils d'un Ambassadeur* à un jeune homme qui embrassait la carrière diplomatique, un enseignement où l'esprit et la raison, les détails piquans et les aperçus ingénieux abondent au milieu des avis les plus sages et les plus utiles.

Ici se présente une autre série de tableaux séparés : ce sont les résumés des grandes négociations qui ont amené les traités les

plus célèbres ; tels que ceux de Westphalie, d'Aix-la-Chapelle (1668), de Nimègue, de Riswick, d'Utrecht, d'Aix - la - Chapelle (1748), de Paris (1763), de Versailles (1783), de Vienne (1814). Le récit de ces négociations offre le double avantage de fixer l'esprit sur l'état de l'Europe à ces différentes époques, et de donner l'analyse substantielle des traités qu'elles ont vus naître.

Enfin, l'ouvrage est terminé par un complément qui méritait une attention particulière. C'est une collection d'exemples des principales compositions diplomatiques. Nous nous sommes appliqués à choisir les écrits dont la rédaction nous a paru la plus claire et la plus précise, et qui, offrant à l'œil le moins exercé toutes les formalités réunies, pouvaient aider la mémoire à se les rappeler sans effort.

Ces documens se rapportent à des faits consommés ; mais ils seront lus avec fruit, car ils renferment, pour la plupart, le développement d'un point de droit ou de politique.

— Si maintenant nous voulons ressaisir l'ensemble du plan qui vient d'être tracé, nous arrivons à établir qu'en adoptant ce traité pour base d'un cours des sciences diplomatiques, et en donnant à chacune de ses principales divisions toute l'extension que comporte l'enseignement oral, les exercices devront comprendre :

1° Les Prolégomènes, c'est-à-dire, une introduction historique, où la science est considérée dans son objet, dans sa source, dans ses rapports et dans ses progrès.

2° Le Droit naturel ou la théorie des droits et des devoirs de l'homme, en tant qu'ils sont fondés les uns sur les autres, et dérivent de sa nature seule, antérieurement à toute convention formelle. Ce droit, mieux nommé rationel, et idéel par M. le ministre d'État *Ancillon*, sera surtout étudié dans l'ordre des rapports sociaux, et développé dans les principes de toutes les branches de la législation positive.

3° La Théorie des gouvernemens, ou

exposition de leur origine, de leurs formes et de leurs moyens.

4° Les Principes généraux de l'économie politique, ou analyse des lois d'après lesquelles les richesses sont créées, réparties et détruites.

5° Le Tableau historique, géographique et statistique de toutes les puissances; le résumé de leur droit public, et l'exposition de leurs intérêts généraux respectifs.

6° Le Système complet du droit international positif, avec des développemens historiques, et un examen approfondi des grandes questions de l'équilibre, du crédit, des alliances, du droit d'intervention, de la liberté des mers, etc.

7° Le Résumé chronologique de tous les principaux traités de paix, d'alliance, de commerce, et l'analyse critique de ceux de ces actes qui font époque, avec l'esquisse de la situation de l'Europe lors de leur conclusion.

8° Enfin, des Exercices de traduction

et de composition sur les différens genres d'écrits politiques; dissertations sur des points de droit; extrait et comparaison de traités; exposés de motifs et de conduite; rapports, mémoires, offices et notes; correspondance entre les cours et leurs ministres, etc.

Tels sont en effet, ce nous semble, les élémens des connaissances générales que doivent préalablement acquérir les jeunes gens qui se destinent à la carrière diplomatique; lorsqu'ils seront ainsi guidés par les lumières de la théorie, ils pourront facilement ensuite achever leur noviciat par un travail qui n'est plus du ressort de l'enseignement, et qui constitue véritablement le premier degré d'initiation aux affaires, nous voulons parler de l'étude dans les Archives du ministère, des correspondances, des transactions politiques et de tous les autres documens que le chef de cette Direction jugera nécessaire de leur confier.

Quant à l'utilité plus généralisée du système d'études que nous présentons, nous

oserons ajouter qu'il est encore d'une importance manifeste pour tout homme appelé à prendre part un jour aux affaires de l'État, soit dans les conseils, soit dans une sphère élevée de l'administration, ou bien lorsque, législateur, il devra traiter, à la tribune, des questions se rattachant aux relations extérieures; et le champ de ces questions est aussi vaste que digne d'intérêt, car tout ce qui est capable d'assurer la paix ou d'amener la guerre est du ressort de la diplomatie.

PREMIÈRE PARTIE.

PROLÉGOMÈNES.

DÉFINITIONS. — ORIGINE ET PROGRÈS DE LA SCIENCE. — PRINCIPALES ÉPOQUES DE LA DIPLOMATIE EUROPÉENNE.

TOME I, page 28.

PROLÉGOMÈNES.

DÉFINITIONS. — PRÉCIS HISTORIQUE.

> La *coutume*, affermie par une chaîne et une succession d'exemples, supplée au défaut de la loi, tient sa place, a la même autorité, et devient une loi tacite ou de prescription.
>
> (Bacon.)

On désigne sous les noms collectifs de *nation*, *peuple, société civile* ou *politique*, la réunion d'un certain nombre de familles fixées dans un pays, avec l'intention et sous la convention expresse ou tacite de se maintenir réciproquement dans la jouissance de tous leurs droits naturels, et sans

aucun projet de lésion de ces mêmes droits contre une association du même genre.

L'ensemble de ces conditions est d'obligation absolué pour la constitution d'une société politique; l'absence d'une seule suffirait pour lui enlever ce caractère.

Ainsi, propriété territoriale, et respect pour la justice dans l'ordre universel de nos rapports avec les autres hommes, tels sont les caractères essentiels et constitutifs d'une nation.

Ce n'est donc pas une nation qu'une multitude d'hommes réunis, et parqués comme un troupeau par la force du hasard ou par le hasard de la force; qui n'ont d'autre conformité entre eux que celle d'habiter le même sol, de respirer le même air, de vivre sous l'influence du même climat. Il n'y aurait, dans un tel pays, qu'un agrégat d'unités physiques, et non des parties d'un tout organisé.

Ce ne serait pas non plus une nation qu'une association d'hommes réunis sous le même gouvernement, quelle que soit la nature de ce gouvernement.

Supposons un gouvernement, comme il en a existé, et comme il en existe encore dans l'Orient, un prince qui ne gouverne que par des volontés particulières, et dont les volontés particu-

lières soient des passions ou des caprices, qui place le but de l'association dans sa personne, et ne voie dans le peuple qu'un moyen ou un instrument plus ou moins docile, qui tourne la force dont il est investi contre l'ordre social, au lieu de la faire servir à le maintenir et à le perfectionner ; supposons en même temps que ces hommes, réunis sous ce gouvernement, soient différens d'origine, de langage, de religion. Formeront-ils une nation? quel intérêt les réunirait, les confondrait en une seule masse? serait-ce un gouvernement auquel personne d'eux ne peut s'intéresser? La crainte, le seul ressort qu'un gouvernement pareil puisse mettre en jeu, isole toujours les individus.

— Une nation est une *unité morale*, composée d'élémens très hétérogènes. Une unité morale est une unité artificielle ; quel est le moyen de créer des unités de ce genre?

Un gouvernement qui soit l'expression de la raison ; un gouvernement qui voie dans la force la garantie de la justice ; dans la justice, la sauvegarde de la liberté ; dans la liberté, la convention du développement de toutes les forces ; dans le développement harmonique de toutes les forces, la perfection de l'humanité : un gouvernement pareil, marchant au but de l'ordre social, et re-

posant sur l'intérêt général des gouvernés, peut seul leur servir de point de ralliement. Il s'occupe d'eux et eux s'occupent de lui; il est le centre auquel tous les intérêts particuliers vont aboutir. Si ce gouvernement crée et conserve des institutions qui donnent aux gouvernés une certaine liberté politique, et qui assurent le jeu des forces par des contrepoids habilement ménagés; s'il a des formes caractérisques et originales qui le distinguent de tous les autres, et qui tiennent, par leurs racines, à l'histoire et aux habitudes d'un peuple, il sera une véritable unité morale, et donnera à une nation, non-seulement un intérêt commun, mais une empreinte particulière.

Au défaut du gouvernement, c'est-à-dire d'un bon gouvernement, l'identité d'origine, l'identité de religion, l'identité de langage, peuvent au besoin donner à une nation une espèce d'unité morale. Ces causes agissent même sur les peuples dont le gouvernement marche dans un sens tout-à-fait contraire à l'ordre social; à plus forte raison doivent-elles agir sur les peuples dont le gouvernement n'est pas étranger à ses devoirs, et ne perd jamais de vue le but de l'ordre social. L'unité morale la plus forte, la plus durable, et celle qui donne le plus à la physionomie morale et intellectuelle d'un peuple un caractère particulier,

c'est l'identité de langage. Tous les autres moyens de créer, dans une association d'hommes, une unité artificielle, sont peu de chose à côté de celui-là; et indépendamment de tous les autres, seul il conserve encore de l'influence et de l'activité; on en voit la preuve en Allemagne et en Italie. Cependant il ne faut pas croire que l'identité de langage suffise pour constituer une nation; on peut être isolé en parlant la même langue que d'autres. Mais il est sûr que, tant qu'un peuple conserve sa langue, il conserve une espèce de *moi* commun, et il peut encore devenir ou redevenir une nation; il possède encore un grand moyen de tradition, et l'expression du génie et du caractère des pères sera un point de ralliement pour les enfans.

Une nation n'est véritablement une nation, dans le sens le plus éminent du mot, que lorsqu'elle réunit le plus d'identités possibles, surtout celles de gouvernement et de langage. Alors seulement les individus de cette nation peuvent avoir une empreinte vraiment nationale, de *l'individualité*.

Mais qu'est-ce que l'individualité? Un individu est un être distinct de tous les autres êtres, un être dont l'existence est achevée, complète, parfaite, qui est ce qu'il est, qui a sa sphère propre

et particulière, sa place à lui; entre cette place et celle de tous les autres, il y a une ligne de démarcation nette, tranchante, ineffaçable, qui empêche les invasions réciproques.

Une nation aura donc de l'individualité en tant qu'elle sera un tout organique et qu'elle aura des traits caractéristiques qui la distinguent des autres nations. Elle ne sera jamais différente des autres sous tous les rapports, et surtout elle ne pourra ni ne devra se séparer d'elles, mais l'individualité ne consiste pas dans l'isolement. Aucun être dans l'univers n'est isolé ni séparé de tous les autres. Soit que l'on considère l'univers comme un immense tout, composé d'êtres coexistans, ou composé d'êtres successifs, il est impossible de concevoir une existence isolée.

Ainsi, pour avoir de l'individualité, il suffit de former un tout organique, et d'avoir une empreinte distincte et particulière. Quand il s'agit d'une nation, cette empreinte distincte et particulière est ce qu'on nomme *caractère national* : et ce caractère national se compose du caractère de l'esprit, du caractère de la volonté, du caractère de la sensibilité, ou des idées et des principes, des actions et des habitudes, des affections et des goûts, qui circulent et dominent le plus dans une nation.

— Un peuple réuni en corps social forme, avons-nous dit, une personne morale, et ainsi assimilé à une personne physique, il a des droits et des obligations. Or, de même que du droit de la personne physique à son existence, résulte pour elle un droit à des actions et à l'usage de certains objets à sa portée, et par conséquent celui de prendre des engagemens et d'acquérir une propriété; de même cette faculté d'acquérir et de contracter résulte, à l'égard d'un peuple, du droit qu'il a d'exister comme un État. Ces droits appartenant à la communauté, et non individuellement à ceux qui la composent, ne peuvent être exercés ni par l'individu, ni contre l'individu. Ils se fondent sur le droit de tous de se réunir en un seul corps, et la lésion de ces droits est une offense faite à chacun en particulier.

On ne saurait donc contester l'existence de certains *droits* entre nations, et quoique souvent l'injustice et l'astuce s'en fassent un jeu, ces droits ne laissent pas d'être universellement reconnus. Non-seulement les opprimés les réclament, non-seulement ceux qui sont neutres dans le débat, jugent d'après les lois de l'équité, les différens des puissances entre elles; mais l'agresseur lui-même les reconnaît tacitement; cherchant à se voiler d'un prétexte spécieux, il se

voit contraint, par-là même qu'il affecte de prendre l'apparence de l'équité, à leur rendre l'hommage qui leur est dû. D'ailleurs, une politique astucieuse, quelque habile qu'elle se croie ou qu'elle paraisse au vulgaire, manque pourtant assez souvent son but. La ruse est la ressource d'un génie borné, qui sait ne pouvoir atteindre par d'autres voies à la suprématie et à la renommée. Peut-elle espérer en imposer toujours, ou se mettre à jamais au-dessus des lois que la raison et la justice ont également consacrées? Il n'est pas difficile en développant soigneusement les rapports qui existent entre les hommes et l'influence qu'ils exercent les uns sur les autres, de montrer jusque dans les individualités, que l'injustice est toujours au détriment de l'homme injuste : l'histoire en fournit une multitude d'exemples; jamais État n'a péri en suivant les règles de la justice; combien se sont perdus en s'en écartant!

L'homme, en sa qualité d'être raisonnable, jouit du libre exercice de ses facultés. Il est dans l'obligation de défendre intérieurement cette liberté contre ses passions, et il a le droit de la maintenir extérieurement contre toute oppression arbitraire. Cette indépendance peut donc être considérée sous deux rapports différens, et divisée en liberté intérieure et en liberté extérieure.

Or, comme la morale, en tant que métaphysique des mœurs, est la doctrine de la liberté en général, l'Éthique a pour objet la liberté intérieure, comme la Jurisprudence se rapporte à la liberté extérieure, et c'est uniquement pour le maintien de cette liberté extérieure qu'est institué l'État.

On ne peut donc douter du pouvoir juridique qui est imposé aux peuples; mais le devoir éthique, comme tel ne saurait les assujettir à une obligation. Le premier ne peut être rempli, ni violé qu'au dehors; le second ne consiste que dans la disposition de l'esprit; l'un veut soumettre les actions à des règles conformes à la dignité du droit, l'autre tend à donner à l'esprit une vertu, une sanction intérieure. Or, on ne saurait attribuer à des peuples, à des personnes morales, dont l'existence ne repose que sur des actions extérieures, un esprit et des sentimens intérieurs tels qu'on les attribue à un individu. Un devoir moral qui ne peut être violé ou rempli que dans l'intérieur de notre âme, n'existe donc pas pour eux?

Lorsque le législateur suprême grava ses commandemens dans nos cœurs, pouvait-il avoir d'autre vue que le bonheur de ses créatures? Le bonheur, il est vrai, ne peut être considéré comme le fondement de la morale, mais il en

devient la récompense. L'homme qui aspire au bien-être et à une existence paisible n'obtiendra jamais ces avantages d'une manière plus facile et plus sûre qu'en suivant ces divins commandemens. La sincérité, l'humanité, la grandeur d'âme, en nous faisant nécessairement acquérir la confiance et l'estime d'autrui, nous protègent en même temps qu'elles sont utiles à nos semblables. Dans les négociations entre les puissances, la loyauté triomphe plus facilement que la ruse, parce que l'astuce de la partie adverse n'y est point préparée. La fausseté ne sait combattre que la fausseté. La politique doit donc, dans son propre intérêt, prendre pour règle les lois de la morale.

Il résulte de ce que nous venons de dire, qu'il peut exister une *science du droit des nations*. C'est en réalité celle des droits juridiques des peuples entre eux, et elle se distingue aussi du droit public, qui développe seulement les droits du pouvoir suprême dans l'État. Le droit public sépare le corps social en deux parties, le souverain et le peuple. Le droit des gens les embrasse tous deux sous l'idée générale d'une personne morale, et considère ses rapports avec d'autres personnes morales, dont l'existence lui est étrangère.

Des idées du droit, appliqué à un peuple for-

mant un État, on pourrait développer les principes d'un droit naturel des gens ; mais une métaphysique du droit ne nous enseignerait pas plus à juger les affaires de la vie, que le peintre ne peut, sans sujet, sans couleurs, sans pinceaux, produire un tableau, aidé seulement de la métaphysique du beau.

Par suite d'acquisitions, de transgressions et de pactes, naissent des rapports divers qui en se mêlant pourraient rendre douteuses les bornes du droit. Toutes ces relations sont arbitraires, par conséquent reposent sur des données et sur des faits. Le jugement ne saurait les fixer d'après les notions de la raison, avant que l'entendement ait saisi et examiné ce qui s'y trouve d'historique. Ces rapports, ces circonstances particulières, ces vues diverses, exigent une application différente des notions que le droit indique, et la connaissance de toutes ces différences doit former, pour les peuples, comme pour les individus, une science historique du droit.

Il faut encore considérer que le droit, dans le sens absolu, et rigoureusement observé, causerait la ruine réciproque de ceux qui voudraient s'en prévaloir. Les deux parties prétendent toujours avoir raison ; en voulant, pour vider leurs querelles, employer sévèrement ce qui leur paraîtrait conforme

aux règles de la justice, elles iraient toutes deux au devant de leur perte. C'est ainsi que le besoin général fait place à l'*équité*, qui tempère, d'après les principes de l'éthique, l'exercice des droits juridiques. On cède des deux côtés, et même dans le cas où des conventions particulières ne l'exprimeraient pas, chacun peut prétendre à ce que, jusque-là, tous s'accordaient mutuellement; la marche que trace la *coutume* est alors regardée comme réciproquement obligatoire et tacitement consentie.

C'est ainsi que s'établissent entre les citoyens d'un État, comme entre les peuples qui se trouvent en contact, des droits coutumiers qui diffèrent suivant les temps, les lieux, les circonstances; enfin un droit des nations *positif*, qui se rapporte au droit *naturel* de la même manière que tout autre droit positif. Qu'on suppose une diète de peuples réunis pour travailler à un code commun, les droits que la coutume aurait introduits seraient toujours, comme ils le sont à l'égard des citoyens, la base de la législation. La première idée d'ambassades pour faciliter les relations des peuples entre eux n'aurait pas pris naissance dans cette diète, de même que l'invention des lettres de change n'est pas due au législateur; mais la nature de ces deux moyens ne saurait être

altérée, car elle repose elle-même sur des coutumes préexistantes. Une sage législation peut seulement régler ce que celles-ci ont produit, par suite de besoins réciproques.

Cependant il est évident qu'on ne saurait former un droit positif de l'ensemble des conventions particulières des peuples, quelque semblables qu'elles fussent. Ces pactes ne peuvent servir de matériaux pour édifier la science, s'ils ne montrent ce que l'on y a reconnu pour base, et cette base n'est autre chose que la coutume ; celle-ci, ou les inductions que l'on en tire pour les appliquer à des cas semblables, sont donc la seule source du droit international.

Les coutumes, il faut en convenir, sont sujettes à varier comme toute chose en ce bas monde, quoique la plupart du temps cependant elles soient plus durables que les lois ou les traités. Car un besoin réciproque les a fait naître, et un intérêt mutuel les maintient, mais c'est précisément cette variabilité des coutumes qui rend le droit des nations plus susceptible d'être perfectionné; et il se perfectionne d'autant mieux qu'il devient plus conforme aux règles dictées par la franchise, l'humanité, la grandeur d'âme et l'intérêt commun.

On atteint ce but à mesure que la civilisation

fait des progrès, car les lumières d'un peuple influent nécessairement sur l'action du gouvernement au dedans et au dehors.

Le degré de civilisation auquel est parvenue chaque nation en particulier, détermine la manière dont elle se comporte envers les étrangers, et entre plusieurs nations qui ont des rapports mutuels; leur conduite respective est d'autant plus sociable, qu'elles se rapprochent davantage quant au degré et au genre de leur culture. La haine nationale n'aveugle que les peuples grossiers. Un esprit éclairé défend avec zèle l'intérêt de sa patrie, et dédaigne tout acte hostile qui excite le ressentiment sans procurer un avantage certain. La langue et la religion, les sciences et les arts, les mœurs et les usages rapprochent ou éloignent les peuples.

Les nations qui ont eu une influence marquée sur la civilisation de l'Europe, décèlent dans leur histoire un éloignement extrême pour les peuples dont la culture différait de la leur, et une propension involontaire pour ceux qui en avaient une analogue.

Les Israélites étaient, par leur religion, absolument distincts de tous les peuples, même avant le temps où toutes les nations de la terre devaient être sanctifiées dans la postérité d'Abraham. Voilà

pourquoi, d'après nos idées, le droit des gens en usage chez eux nous paraît extrêmement dur; et pourtant Moïse, génie immense qui construisit une législation singulière peut-être par l'amalgame adroit de toutes les idées religieuses, politiques et morales, Moïse, disons-nous, fut le fondateur d'un droit des gens beaucoup plus généreux que celui qui existait alors. Il mit un frein à cette barbarie, qui faisait massacrer les étrangers et périr dans les tourmens les prisonniers de guerre. Il interdit de monter à l'assaut avant que la ville eût été sommée de se rendre, ou après l'avoir prise de vive force, de tuer les femmes et les enfans. Il défendit également d'opprimer l'étranger, en rappelant aux Hébreux qu'ils avaient été eux-mêmes étrangers en Égypte.

En guerre et en paix, les Grecs agissaient plus rudement envers les barbares qu'ils ne le faisaient envers leurs rivaux, ou des ennemis d'origine grecque, auxquels ils tenaient par leurs dieux, leur idiome, leurs mœurs et des jeux communs. Les amphyctions veillaient également à maintenir les convenances réciproques entre les différens peuples de la Grèce.

Rome, dont l'Europe reçut son droit civil, était plus indulgente envers les habitans de l'Italie et les Grecs qu'envers les autres peuples. Au

reste, nous lui devons fort peu sous le rapport du droit des gens. On la vit rarement dans les siècles où son empire s'étendait sur l'univers, tempérer sa sévérité dans ses rapports avec d'autres nations, quoique le même mot latin ne désignât plus, comme jadis, un étranger et un ennemi; sa culture gagna plus en éclat extérieur qu'elle n'acquit de valeur réelle. Les Féciaux apportèrent, dans les relations politiques, des formes légales plutôt que des principes généreux ou même équitables. Un État devenu aussi formidable que l'était Rome, garde peu l'apparence de la générosité, puisqu'il ne se trouve aucune puissance qui ose réprimer ses entreprises, surtout dans des temps où les communications éloignées étaient si difficiles. Toutes ces nations n'ont eu sur notre droit des gens que l'influence indirecte de leur civilisation.

Le système du droit des gens que les puissances de l'Europe reconnaissent aujourd'hui, quoique cette reconnaissance générale n'empêche pas les transgressions particulières, est unique dans l'histoire; mais aussi la culture, dans toutes ses contrées, est sortie si uniformément des mêmes sources, les notions de droit de presque tous les peuples qui l'habitent sont devenues tellement analogues par des rapports, des besoins, des occupations semblables, qu'en aucun temps, et en aucune autre

partie du monde, il ne pourrait s'en trouver un exemple. Enfin, les points de contact entre les différens pays de l'Europe moderne se sont tellement multipliés, que les liaisons où il s'agissait de questions de droit, devaient également prendre une forme toute particulière.

Ce fût la religion chrétienne qui fit principalement éclore la culture chez la plupart des nations de l'Europe. Nous lui devons en grande partie la propagation de l'écriture, cette modeste mère de toutes les sciences. Cette religion, par son essence même, convient aux peuples civilisés; le sauvage grossier ne soupçonne pas même les besoins de l'âme qu'elle satisfait; car, en nous enseignant des vérités que la métaphysique la plus abstraite chercherait seulement à découvrir comme ses derniers résultats, elle ne s'appuie point sur les investigations d'un esprit subtil; mais elle les annonce aux doctes et aux simples, comme des révélations faites, dans les temps reculés, aux envoyés de Dieu. C'est ainsi qu'elle dut mettre en vigueur la philosophie, l'histoire et toutes les sciences, pour triompher pendant dix-neuf siècles des attaques de ses ennemis, et faire renaître et inspirer ce que les beaux-arts peuvent produire de chefs-d'œuvre, pour exprimer dignement les sentimens d'un cœur qu'elle anime.

Son esprit d'indulgence et de modération devait imprimer son divin caractère à tous ceux qui apprenaient à la connaître ; elle nous enseigne à aimer dans un ennemi un frère pour lequel aussi Jésus-Christ expira sur la croix. Les cultes de l'antiquité, au contraire, divisaient d'autant plus les hommes que chaque peuple avait ses dieux particuliers, que la religion entrait dans le droit politique, et que dans le conflit où non-seulement les peuples, mais leurs rois mêmes, se trouvaient les uns à l'égard des autres, elle donnait encore l'apparence de la piété. Il n'en est pas ainsi du christianisme qui embrasse tous les hommes comme enfans du même père, et préfère le généreux Samaritain à l'insensible compatriote, quoiqu'il rende en même temps les devoirs envers la patrie d'autant plus sacrés, qu'il nous montre le gouvernement comme représentant la divinité sur la terre, et comme institué par elle.

A l'exception d'une seule, toutes les nations de l'Europe professent la religion chrétienne, et même les États, comme tels, sont chrétiens, puisque dans tous, cette religion est également reconnue et respectée comme une révélation divine. Quant à leurs relations avec les peuples païens, les chrétiens ont naturellement montré moins d'indulgence pour ceux-ci que pour leurs

co-religionnaires, et il faut en convenir, souvent même d'une manière peu conforme aux préceptes de l'évangile. La Réformation fit craindre d'abord une scission des différentes communions dans l'application du droit des gens, l'égarement cessa dès qu'on s'aperçut que ce n'était pas la religion, mais une politique astucieuse qui tendait à amener cette séparation.

La capitale de l'empire d'Occident, après le partage fait par Théodose, répandit le christianisme dans tous les pays de l'Europe, à l'exception de l'extrémité orientale; c'est pourquoi, abstraction faite de quelques observations occasionées dans les premiers temps par l'arianisme, on y reconnaît généralement l'église latine et ses institutions. Ces peuples adoptèrent aussi, comme un héritage de Rome mourante, le même idiome; d'abord pour le culte divin et les sciences, et ensuite pour les affaires publiques. L'usage commun de la langue latine contribua beaucoup à rapprocher les nations, les hommes se regardant comme moins étrangers les uns aux autres lorsqu'ils parlent la même langue. Ce qui produisit à cet égard un effet encore plus marqué, ce furent la communauté d'un chef suprême de l'église, et ces conciles dans lesquels chaque nation recevait des instructions uniformes en matière de croyance,

des préceptes de piété semblables, et où chacune était appelée à donner son avis sur des objets d'un intérêt général. On voit par-là quelle influence le christianisme dut avoir sur la formation de notre droit des gens.

La plupart des pays qui suivaient le rite de l'église d'Occident, avaient été, ou des provinces romaines, ou étaient habités par les peuples nombreux originaires de Germanie. Là, par la fondation d'empires qui subsistent encore, les Germains avaient introduit leurs mœurs : ici les Romains avaient mêlé leur culture aux mœurs indigènes. C'est ainsi qu'existait et qu'existe partout en Europe, ce mélange de coutumes romaines et allemandes qui, sous la direction d'une même église, devaient se développer uniformément.

Les relations et les besoins, les conventions et les affaires devinrent partout semblables ; et par une conséquence naturelle, les notions du juste et de l'injuste, dans ces différens rapports, se ressemblèrent également. Le droit romain et le droit canon furent conservés dans des codes écrits ; le droit germain se perpétua dans les mœurs et dans les. chroniques. Des peuples dont les droits civils avaient tant de rapports, s'entendirent plus facilement sur les principes du droit qui devait régner entre eux comme nations.

La religion et la jurisprudence devinrent aussi le lien des nations chrétiennes de l'Europe. Le pape était le dépositaire suprême des dogmes religieux, comme l'empereur était en quelque sorte le conservateur suprême du droit. La dignité impériale, en Occident, ajoutait tellement au respect que l'on portait aux rois allemands, qu'ils présidaient dans les conseils, commandaient dans les croisades de préférence aux autres rois, et qu'ils distribuaient des couronnes aux princes. Le pape et l'empereur semblaient tenir, l'un le glaive spirituel, l'autre le glaive temporel, mis par Dieu même entre leurs mains pour protéger la chrétienté.

Fondée sur la religion et sur le droit, l'unité du système du droit des gens se développa par les événemens suivans : les croisades, l'agrandissement du commerce, et la lutte continuelle et commune contre la suprématie menaçante de quelques puissances.

Les croisades entreprises dans le but de chasser des barbares usurpateurs des contrées où s'étaient accomplis les saints mystères, rapprochèrent d'abord les peuples. La cause commune, un égal enthousiasme, formèrent plus d'un lien d'amitié entre des souverains et parmi des particuliers nés dans des pays fort éloignés les uns des autres ; des

familles habitant des contrées diverses s'unirent par des mariages ; une association générale de chevalerie, des corporations semblables entre les artisans ; même point d'honneur, mêmes usages ; un caractère uniforme imprimé, par la Grèce et par l'Orient, aux arts, à l'instruction et au luxe ; une poésie presque pareille chez toutes les nations et propre à réveiller par ses charmes les plus nobles sentimens ; un esprit de galanterie chevaleresque : toutes ces causes réunies tempérèrent universellement la rudesse du siècle et des combats. Malheureusement, la culture de l'esprit humain ne peut jamais subjuguer entièrement les passions.

Tant que le commerce fut aux prises avec le droit du plus fort, et que les princes l'encourageaientuniquement à raison des impôts qu'ils prélevaient sur lui, il ne put établir qu'insensiblement des liaisons entre les peuples. Cependant depuis les croisades le luxe augmenta toujours, et l'on sait qu'il contribue constamment au développement social, s'il n'est pas le partage exclusif de quelques individus, mais s'il se répand dans une gradation proportionnée parmi toutes les classes. Ce fut précisément à cette époque, où l'Allemagne et d'autres pays jouirent de cette paix générale, qui mit un terme à ces débats où

la force remplaçait le droit, qu'eurent lieu ces deux grandes découvertes qui, par l'importance qu'elles donnèrent au commerce, influèrent si puissamment sur le rapprochement des nations européennes.

Par une erreur funeste à la prospérité des peuples en particulier, on attache trop souvent, il est vrai, un moindre prix au commerce intérieur, qu'au commerce extérieur, parce que le premier met à la fois de moindres capitaux en circulation; et qu'on ne calcule pas la multitude infinie de petits achats qui ont lieu continuellement, tandis que le second, au moyen d'audacieux spéculateurs, allant chercher au loin des marchandises précieuses, impose par de fortes sommes dans les comptes réciproques. Il est également certain que le commerce extérieur amène une concurrence qui dégénère souvent en une rivalité envieuse, et loin d'augmenter les richesses en tarit quelquefois les sources; mais il faut convenir aussi que ce genre de commerce, en multipliant les communications entre les nations, a donné au droit des gens ce caractère de noblesse et d'équité qui convient à l'homme civilisé.

Autrefois les produits de l'Inde, devenus depuis les croisades un besoin pour les Européens, passaient, en traversant la mer Rouge et l'isthme

de Suez, des mains des Arabes dans celles des Italiens. A la fin du quinzième siècle, les Portugais, en doublant l'extrémité de l'Afrique, retrouvèrent l'ancienne route à la fois plus sûre et moins dispendieuse. Navigation hardie, qui leur acquit la gloire attachée aux grandes entreprises et la splendeur que procurent d'immenses richesses. Les Hollandais leur enlevèrent par la suite cet avantage, et de nos jours c'est la Grande-Bretagne qui se l'est approprié.

L'Amérique fut découverte à la même époque; ses produits, jusqu'alors inconnus en Europe, fournirent de nouveaux alimens au luxe et à la cupidité. Des métaux précieux, et principalement l'or, se répandit de ce continent dans le nôtre avec une abondance dont auparavant on n'avait aucune idée, tandis que la soif de s'enrichir, ou des sujets de mécontentement dans leur patrie, y entraînèrent une foule d'aventuriers qui devinrent d'utiles colons, et y firent fructifier avec un grand succès, au profit du commerce, les productions même du Nouveau-Monde. C'est pourquoi la découverte de l'Amérique influa si puissamment sur les relations commerciales, sur les conquêtes et les guerres en Europe.

L'antiquité, en aucune manière, n'aurait pu concevoir un commerce d'une si grande étendue;

il suffit de considérer, pour s'en convaincre, l'immense consommation qui se fait de nos jours de produits dont elle ignorait l'existence. Quelle quantité de café, de sucre, de cacao, de thé, etc., n'est-elle pas transportée des contrées les plus lointaines dans nos palais et dans nos cabanes! Quoique par suite d'une jalousie insensée, ce commerce ait souvent causé des animosités et des guerres, d'un côté il a été le lien, en confondant leurs intérêts, d'un grand nombre de familles habitant différens pays. L'activité d'un seul homme, à l'Occident, peut procurer le bien-être à l'extrémité de l'Orient, et la ruine d'une seule maison à Cadix peut occasioner celle de plusieurs autres en Russie. L'erreur de ceux qui croient au prétendu avantage d'un système fondé sur ce qu'on appelle *la balance du commerce* entre les nations, fera place un jour à des vues plus saines auxquelles chaque État sera ramené par ses besoins. Cette liaison entre les particuliers dans tous les pays, et cet intérêt réciproque qui forcent chaque gouvernement, pour son propre avantage, à observer envers les étrangers, à défaut de générosité, les lois de l'équité, dureront autant que la culture des peuples.

Aussi long-temps que le pouvoir royal, paralysé par les grands vassaux, fut trop faible pour

s'opposer au droit du plus fort dans l'intérieur du pays soumis à sa domination, chaque État fixait uniquement son attention sur ses voisins, et prenait une part moins active aux entreprises des puissances éloignées. Mais les rois, une fois raffermis sur leur trône, virent bientôt jusqu'à quel point les événemens qui se passaient loin d'eux pouvaient les intéresser. L'exemple de l'ancienne Rome leur apprit qu'un État, après avoir soumis ses voisins, peut devenir dangereux pour la tranquillité générale, et que, lors même qu'il n'étend pas ses conquêtes, l'oppression que, pour son propre avantage, il fait peser sur d'autres nations, est souvent pire que la conquête même. *Le système d'un équilibre* entre les puissances, plus raisonnable en lui-même et plus avantageux dans ses effets que celui qui propose de mettre de niveau la balance du commerce, avait occupé des hommes d'État et des publicistes éclairés; il devint, à une époque plus rapprochée, l'objet de vaines discussions et d'un mépris insensé jusqu'au moment où l'on dût entrevoir le péril que nos pères avaient redouté sous le nom de *monarchie universelle*, et qu'ils s'étaient efforcés de prévenir par un ordre de choses fondé sur l'équilibre entre les puissances. On reconnut alors que la réunion des puissances menacées est le moyen le

plus efficace, et même le seul, d'opposer une digue aux envahissemens d'une ambition démesurée. Au reste, comme dans la lutte du faible contre le fort, il est rarement douteux de quel côté est le bon droit, une politique franche, énergique et sage, prescrit d'embrasser toujours la cause de l'opprimé contre l'oppresseur.

Pour ne rien omettre de ce qui influa, soit directement, soit indirectement, sur le droit des gens, il faut mentionner une ancienne coutume, principalement en vigueur chez les nations germaniques. *La mésalliance* entre souverains et particuliers était odieuse à nos pères; les familles de ceux-ci ne pouvaient donc pas attacher au trône leur intérêt privé, obtenir des faveurs au détriment de leurs concitoyens, ni sacrifier au leur l'avantage de l'État. De là se forma, entre toutes les maisons régnantes de l'Europe, un lien de parenté qui en fit pour ainsi dire une seule famille; chacune d'elles retrouvait dans les autres quelques membres dont elle descendait. La parenté, il est vrai, n'exclut ni la haine ni l'injustice, mais elle ennoblit les formes. Des monarques, prisonniers en Europe, ne sont pas traités comme le sont en pareil cas les sultans en Asie; et en temps de paix, mainte concession qu'exige la justice, et qu'on demande néanmoins

comme un acte de complaisance, ne pourrait être convenablement refusée entre parens.

Enfin, il faut surtout signaler ici les avantages que le droit des gens doit à l'imprimerie. Elle servit à répandre promptement dans le monde civilisé les événemens publics et les actes du pouvoir; sans louer, sans blâmer, elle devint la dispensatrice de la gloire ou du mépris. L'injustice et la méchanceté la redoutent. Jadis un tyran craignait seulement le jugement de la pos térité; maintenant ses actions perverses, qu'il croyait dérober à la connaissance publique, sont connues et jugées par ses contemporains.

C'est ainsi que le droit de gens de l'Europe s'est principalement perfectionné depuis le quinzième siècle, si toutefois il peut être question de grandes améliorations, lorsqu'une instabilité continuelle fait tantôt avancer tantôt rétrograder la civilisation. Cependant l'usage des légations permanentes, presque généralement introduit en Europe depuis la paix de Westphalie, a donné plus de fixité aux principes qui règlent les différentes relations existantes entre les gouvernemens; puisque aussitôt que l'un d'eux les enfreint, il est devenu plus facile aux autres de faire à cet égard des représentations et de prévenir ainsi la suite des écarts.

On avait compris de bonne heure la nécessité de réunir en un corps de science les coutumes que les nations observaient dans leurs rapports et leurs transactions réciproques, mais la confusion qui régna dans cette science avant que l'on eût parfaitement saisi l'idée qui lui sert de base, est digne de remarque.

Les peuples souverains ne forment pas entre eux un État, bien que l'on ait souvent désigné leur liaison par la dénomination de république des nations, ils sont placés l'un envers l'autre, comme le seraient les individus s'il n'existait pas d'État. Or, ne considérant point le droit naturel comme une métaphysique du droit, et croyant pouvoir y puiser des principes réels et applicables à différentes circonstances de la vie privée, on ne distingua pas le droit des gens du droit naturel; et cela devait être ainsi, puisque les notions sur ce dernier étaient très vagues, et que l'on traduisait par droit des gens le *Jus gentium* des Romains.

On croyait impossible de se faire une idée nette du droit naturel, à moins de supposer une époque où il n'aurait existé ni corps d'État, ni rapport social entre les hommes, et on désignait ce genre de vie par la dénomination d'état naturel, quelque peu conforme qu'il fût à la nature hu-

maine. Mais en niant avec raison une telle existence à une époque quelconque, c'était à tort cependant que l'on rejetait les principes du droit naturel, comme si l'on voulait repousser les vérités démontrées par la géométrie, sous prétexte que nulle part on ne rencontre de lignes géométriques. C'est ainsi que les partisans de ce système ne voulaient admettre, avec Spinosa, aucun droit entre les nations, parce qu'ils ne considéraient comme droit que celui qui émanait d'un législateur. Invoquer Dieu comme le souverain dispensateur de la loi naturelle, ne leur paraissait pas une preuve suffisante; car ne pouvant distinguer en Dieu le naturel de l'arbitraire, la divinité agissant seule en lui, et les hommes ne pouvant vouloir ce qui est divin, il faut que l'idée du juste et de l'injuste, de ce qui est saint et moralement bon, soit devenue claire à notre intelligence avant que nous puissions nous élever à la connaissance de la divinité.

Ceux qui reconnaissaient un droit naturel, et en même temps un droit des gens en général, ne pouvaient cependant s'accorder sur ses limites. Plusieurs publicistes pensaient qu'à l'aide de leur science, ils trouveraient une réponse satisfaisante à toutes les questions que l'on pourrait élever sur les rapports les plus compliqués des nations et des individus. Mécontens d'une politi-

que si souvent injuste, ils prétendaient décider d'après leur idéal et rejetaient tout droit positif entre nations.

Grotius (1625), célébré comme fondateur de la science du droit des gens, n'eut pas le même succès quant à ses assertions sur le droit positif de son temps; il reconnaît, néanmoins, indépendamment du droit que nous tenons de Dieu et de la nature, un droit entre les nations, mis en vigueur par la coutume et le consentement tacite. Il présente ce qui s'est passé entre les peuples, comme des exemples qui éclaircissent la théorie, non comme des faits qui établissent le droit; et il les tire uniquement de l'antiquité, cherchant ainsi à écarter tout soupçon de vouloir faire allusion aux événemens du temps.

Puffendorf (1672) et ses nombreux partisans, imités depuis par Wolf, Vattel, Burlamaqui, fondaient entièrement le droit des nations sur celui de la nature. Voilà pourquoi le droit naturel et le droit des gens étaient pour eux synonymes. Les gens du monde se répandirent en louanges sur la pénétration et l'érudition des savans de l'école, et se jouèrent de leurs préceptes. Mais un Allemand donna le premier, en opposition à Puffendorf, l'idée précise d'un droit positif.

Samuel Rachel (1676), d'abord professeur à

deux universités, puis Envoyé du Holstein au congrès de Nimègue, eut, par sa position, la facilité de se convaincre de la réalité d'un droit qui, « introduit parmi les nations par des conventions expresses ou tacites, les lie entre elles pour leur propre intérêt. » Il distingua aussi très soigneusement les pactes des nations en particulier, d'un droit des gens général qui ne repose que sur la coutume. Leibnitz se prononça pour un droit des gens coutumier, comme également important pour le savant et pour l'homme d'Etat, et Textor en traça le plan.

Ce ne fut véritablement qu'après la paix de Westphalie (1648) que les matériaux propres à édifier la science se multiplièrent suffisamment. Il n'y avait jusqu'alors que très peu d'écrivains qui connussent les principes qui dirigaient les cabinets et la manière dont ils en faisaient l'application. Les mémoires et les journaux, en annonçant le résultat des transactions dans la paix et dans la guerre, répandirent un intérêt général sur les grands événemens politiques, et par conséquent sur les questions de juste et de l'injuste. C'est ainsi que l'attention se fixa de plus en plus sur les principes du droit, soit qu'on les reconnût soit qu'on les rejetât.

Depuis ce temps on rechercha soigneusement

d'anciens mémoires rédigés par de grands capitaines et des hommes d'État ; plusieurs ministres prirent la résolution de publier les leurs et l'histoire même de leurs ambassades. C'est donc dans les mémoires de Brantôme, de d'Ossat, de Sully, de Mazarin, de Temple, dans les négociations de Feuquières, d'Arnauld, d'Estrades, de Witt, de Torcy, que l'homme d'État puisera des exemples pour lui servir de guide.

Leibnitz (1693) fut le premier qui recueillit les divers traités des États entre eux, pour faciliter les travaux sur la science du droit des gens : entreprise utile dont plusieurs autres publicistes se chargèrent après lui. Non que ces traités fournissent par leur contenu l'ensemble de la science, mais ils nous apprennent quels sont les principes que les puissances de l'Europe ont admis comme justes, ou qu'elles ont supposés reconnus et incontestables.

Les matériaux étaient réunis en abondance, il ne manquait plus que d'en composer un corps de doctrine. Les Allemands l'ont entrepris; les écrivains des autres nations ont plutôt traité sous le nom du droit des gens, le droit naturel. Et pour donner cette forme scientifique, il ne suffit pas, comme l'a prouvé Kant, de mettre en ordre les matériaux fournis par l'histoire, il faut y chercher les no-

tions qui servent de règle ; d'un côté développer celles-ci en les faisant ressortir des idées fondamentales et primitives du droit, et de l'autre en montrer l'application, afin d'éclaircir la confusion qui règne dans les documens, et trouver enfin les rapports à suivre pour de nouveaux rapprochemens ; d'où il résulte que cette science doit également prendre pour appuis l'histoire et la philosophie.

On ne saurait refuser à Moser d'en être le créateur, suivant la définition que nous en avons donnée ci-dessus. Il a le mérite d'avoir soustrait le droit des gens aux vaines spéculations de certains philosophes, dont il combattit avec chaleur les prétentions durant sa longue carrière littéraire (1732 à 1781). Il s'exprime à la vérité de manière à faire penser qu'il donne pour base au droit des gens, les conventions des puissances dans le sens que leur contenu en doit faire l'objet. Mais, en réalité et avec raison, il a fondé l'ensemble de la science sur les coutumes seules, dont il a soin de démontrer l'existence en remontant aux faits. Cependant il a négligé de ramener les événemens historiques à des idées philosophiques, et d'établir des principes généraux propres à satisfaire en même temps la raison et la pratique.

Plus érudit que Moser, et non-seulement établissant l'ordre dans son sujet, mais aussi le

ramenant avec profondeur à des principes fixes, Günter (1787-1792) avait commencé sur ce plan un travail remarquable, et nous devons regretter qu'il ne lui ait pas été permis de le terminer.

Enfin, de nos jours, le célèbre professeur George Frédéric de Martens, ministre de Hanovre, a publié des ouvrages qui forment des systèmes achevés. Il est le premier qui, dans ses cours et ses écrits, ait embrassé avec un rare discernement l'ensemble de la jurisprudence internationale, et elle lui doit le succès éclatant qu'elle a obtenu. Pourquoi faut-il qu'en rappelant sa gloire, nous ayons à déplorer sa perte ! Mais des contemporains, ses dignes émules, avaient partagé sa renommée ; sous nos yeux, des hommes d'État, des savans illustres ont enrichi la science de traités généraux, ou, plus appliqués à des recherches spéciales, ils ont répandu de nouvelles lumières sur des questions difficiles ; et, parmi ces autorités, les noms d'Ancillon, Bignon, de Broglie, Canning, Charles Comte, Dupin aîné, Klüber, Mackintosh, Pinheiro-Ferreira, de Rayneval, Saalfeld, Schmalz, Schmelzing, brillent au premier rang.

— Après avoir esquissé l'origine et les progrès du droit des gens positif, considéré plus particulièrement sous le point de vue de la théorie, il

fluence que les combinaisons politiques sur le moyen âge.

« D'ailleurs chaque partie de l'Europe, comme en enfantement de l'ordre social qui doit y prévaloir, est en proie à des discordes intestines, ou en guerre avec une nation rivale, et nulle n'a le temps ni le pouvoir de jeter les yeux sur l'Europe entière.

« L'Angleterre, appelée à devenir la terre de la liberté, par cela même peut-être qu'elle a subi plus de servitudes, change à chaque instant de maîtres ; les Romains, les Saxons, les Danois, les Normands, la couvrent tour à tour de sang et de ruines ; à ces calamités succède le fol esprit de conquêtes qui la porte à vouloir envahir la France.

« On voit la France, livrée aux luttes des feudataires contre les suzerains, et aux sanglantes invasions des Anglais, enfin expulsés de ce beau pays, qu'ils doivent envier, haïr toujours ; l'Espagne disputant long-temps chaque province, chaque ville aux Maures, l'Allemagne et l'Italie déchirées par les prétentions des papes et des empereurs, le Nord sans influence et la Russie non civilisée.

« Cependant Rome,

Veuve d'un peuple roi, mais reine encor du monde,

Rome domine par ses seuls envoyés ; aidée, il est

vrai, de deux puissans auxiliaires, l'ignorance et le fanatisme des peuples barbares; la suprématie qu'elle parvient à conquérir prouve toutefois ce que peut la persévérance dans un même dessein, soutenue par des agens fermes et adroits.

Les moyens politiques étaient alors peu compliqués; la plupart des traités d'alliance étaient temporaires, dictés par les besoins du moment et sans prévoyance pour l'avenir; quoique les guerres fussent fréquentes, les traités de paix définitifs étaient rares; les trèves, suite de l'épuisement des partis, ne servaient qu'à se mettre, de part et d'autre, en état de continuer la guerre; on rencontre fort peu de traités de subsides, peu de nations étant alors assez riches pour en soudoyer d'autres; les ligues, les confédérations, sont aussi fort rares à cause des motifs énoncés plus haut; l'on voit encore moins de traités de navigation ou de commerce, les vaisseaux n'entreprenant point de voyage de long cours, et le trafic de l'Angleterre, qui embrasse aujourd'hui le monde se bornant presque alors à la pêche et au transport de ses laines que fabriquaient les villes industrieuses de la Flandre.

« Mais divers événemens viennent tout à coup arracher l'Europe à cet état de torpeur; elle se

réveille au bruit d'un coup de tonnerre : la prise de Constantinople, en l'avertissant du danger qui la menace, fait refluer les sciences, les lettres et les arts vers l'Italie et dans le reste de l'Europe ; la découverte du Nouveau-Monde, celle de l'imprimerie, celle de la poudre à canon, qui les avait précédées de beaucoup et qui devait opérer une révolution dans l'art de la guerre, donnent une direction nouvelle à tous les esprits ; la puissance des papes, jusque-là arbitres et garans des traités, est enfin méconnue ; les schismes religieux amortissent les coups des foudres du Vatican, et Rome est encore une fois menacée de perdre son sceptre.

« Deux puissans rivaux vont s'emparer de cette scène du monde, ainsi renouvelée et changée :

« L'un, successeur de ces Rois mis hors de page par Louis XI, comme il le disait lui-même ; maître de la France, qui, délivrée des Anglais, s'est encore accrue de la Bourgogne, réunie à la couronne par la mort de Charles-le-Téméraire ;

« L'autre, héritier des royaumes d'Espagne et de Naples, et représentant de cette maison d'Autriche, depuis si long-temps redoutable ; tous deux prétendant à l'empire ; et Charles-Quint l'emportant sur François I, joignant à ses vastes possessions, dans les deux mondes, les états de

Maximilien, augmentés de ces riches provinces, dot de Marie de Bourgogne.

« Alors la navigation, et par conséquent le commerce, prennent un nouvel essor ; les relations deviennent plus fréquentes et plus intimes ; les transactions politiques, mieux discutées, plus réfléchies, sont rédigées de manière à éviter les fausses interprétations, tandis que, grâce à la protection accordée aux lettres par François I, on trouve plus facilement des sujets propres aux ambassades ; enfin, les principes de la science et le droit des gens, plus réguliers, commencent à se fixer et à s'établir.

« Mais ce qui surtout donne une nouvelle force et une grande extension à la diplomatie dans l'Europe, soudainement éclairée par le flambeau des lettres et des arts, c'est l'accroissement collossal de la maison d'Autriche ; c'est l'ambition de son chef, qui ne tendait à rien moins qu'à la monarchie universelle. Le roi d'Angleterre se détache de Charles-Quint, son allié, pour secourir la France. Les Florentins, les Vénitiens et les Suisses, se joignent à elle, et François I, sentant la nécessité de contre-balancer la toute-puissance de son rival, est le premier des descendans de Saint-Louis qui forme une alliance avec les infidèles ; tandis qu'il donne une main à Soliman, il tend l'autre aux princes protestans

d'Allemagne, brouillés avec l'empereur, portant par cette politique hardie un double coup à son ennemi et aux préjugés de son temps.

« Enfin, cette époque est d'autant plus remarquable, que dans le vaste système politique que formèrent alors les puissances de l'Europe, chacune y prit un rang cônservé depuis avec autant de stabilité que peuvent le permettre des révolutions intérieures et des guerres étrangères ; les principes qui prévalurent alors eurent des effets longtemps sensibles, et les idées sur l'équilibre du pouvoir formées à cette époque sont encore influentes. Les événemens marchent plus vite ; on voit la rivalité de Charles-Quint et de François I suspendue sous Philippe II et Henri II, au détriment du dernier, à qui la paix de Cateau-Cambrésis restitue trois villes, mais en enlève plus de deux cents en Flandre, en Piémont, en Toscane. Arrive ensuite, dans l'ordre chronologique, sous le père des Bourbons et le véritable créateur de leur monarchie, ce fameux traité de Vervins, qui relève et constitue la France, anéantit la ligue et ses souvenirs, et les prétentions de l'Espagne sur la couronne de Saint-Louis, devenues à jamais aussi chimériques que celles de l'Angleterre, efface pour toujours les traces honteuses des funestes traités conclus par Louis XII, François I, Henri II, avec Ferdinand - le - Catholique et

Charles-Quint ; Philippe II presqu'en même temps descend septuagénaire dans la tombe ; ce Philippe II qui, avec quarante ans de règne, avec Charles-Quint pour prédécesseur, la politique de Machiavel, les trésors de l'Amérique, les soldats de la moitié de l'Europe, vit ses gigantesques desseins échouer contre l'Angleterre et la France, et n'assura à l'Espagne que la domination éphémère du Portugal. On voit aux mêmes époques la France, avant d'avoir des finances, des vaisseaux, des colonies, se sauvant pour un glorieux avenir à la faveur de la rivalité de l'Espagne et de l'Angleterre, et devant encore au meilleur de ses rois, et peut-être au plus véritablement grand, l'immense secours d'Élisabeth, amenée dans sa haute sagesse à déclarer « que le jour de la chute de la monarchie française serait la chute de l'Angleterre. »

« Ces vastes résultats de l'heureuse alliance de la force et des négociations devaient concourir avec les progrès rapides et les sensibles perfectionnemens de la diplomatie. Les dépêches, et surtout celles du cabinet de Henri IV, font preuve de sagacité et de bonne foi, et, malgré la vétusté du style, peuvent passer pour les meilleurs modèles en ce genre ; enfin, tout ce qui part de ses ministres, brille par une grande fermeté, une sage politique et une probité rare.

« Quel tableau que celui de la politique de Henri IV et de la situation où il laisse la France vis-à-vis de l'Europe ! L'Autriche contenue par l'alliance de la France et des protestans d'Allemagne ; la France médiatrice entre eux et l'empereur ; l'Espagne continentale et l'Italie tenues en respect par les traités avec les Suisses, les Grisons, la Savoie ; l'Espagne du Nouveau-Monde et des Pays-Bas, balancée par les traités avec l'Angleterre et les Provinces-Unies ; le système des médiations, véritable invention de Henri IV, introduit sous les heureux auspices d'un gouvernement qui offrait toutes les bases de ce beau système ; la puissance, la confiance méritée et inspirée, l'équité, la modération.

« La mort surprit ce grand prince au milieu de ses succès et de ses desseins pleins de sagesse et d'avenir. Après lui marche au même but, contre l'Autriche, à la poursuite du même plan, mais avec des moyens tout différens, ce Richelieu, qui *fut roi sous Louis XIII*. Il procède par la ruine des protestans, par le machiavélisme de l'insurrection jetée dans le sein des États rivaux ou ennemis. L'inflexibilité de sa politique ne recula, ni devant la fomentation des troubles en Écosse, ni par conséquent devant les malheurs qui firent, pour la première fois, tomber une tête royale.

C'est au prix de tant d'immoralité au dehors, de tant de despotisme intérieur, que, sur cette couche funèbre où son agonie laissait encore en effroi l'Europe et la France, il put dire au roi dont il avait été le maître :

« Sire, en prenant congé de Votre Majesté, j'ai « la consolation de laisser le royaume au plus haut « degré de gloire et de réputation où il ait jamais « été, et tous vos ennemis abattus et humiliés. »

« Avec Mazarin, à l'inflexibilité succède la souplesse; les victoires auxiliaires de la Suède forcent l'Autriche à laisser la France recueillir les fruits de toute sa politique, en signant, dans les congrès de Munster et d'Osnabruck, le fameux traité vulgairement appelé la paix de Westphalie, le plus curieux, le plus complet, le plus important monument de la diplomatie moderne; sur cette base durable, puisque la révolution française l'a seule ébranlé, repose le solide édifice des rapports déterminés de l'empereur et de l'empire, des religions catholique et luthérienne, des riches indemnités accordéés, sous le titre modeste de satisfaction, à la France, à la Suède, et à leurs alliés.

« La France, indépendamment des accroissemens de territoire, consolide l'existence des princes, qu'elle fortifie ainsi pour trouver en eux de plus utiles alliés; la naissance d'une

grande influence extérieure devient la récompense de ses longs et heureux efforts pour les libertés de l'Allemagne.

« Voilà, par la paix de Westphalie, quoique non commune à l'Europe entière et étrangère à l'Angleterre, le continent, en quelque sorte, régularisé et devenu concentrique; voilà le plus grand pas fait vers l'équilibre européen.

« De la paix des Pyrénées on voit peu après sortir pour la France le germe, mal dissimulé par d'inutiles renonciations, des grands résultats du testament de Charles second, et, on peut le dire, la prépotence européenne des Charles-Quint et des Philippe second transportée au jeune monarque français, destiné à la saisir d'une si ferme et si puissante main.

« Les relations diplomatiques, outre l'accroissement que leur donnèrent tant d'importantes négociations, s'étendirent beaucoup : la Perse, la Moscovie, la Transylvanie, virent pour la première fois des agens français. Des ambassades solennelles et confiées à des personnages honorés portèrent les paroles du roi dans le nord et dans le midi de l'Europe. Enfin, on employa plus souvent des agens secrets, plus d'une fois moteurs de troubles et de révolutions.

Avec la paix de Nimègue (1679) commença, à

proprement parler, la diplomatie personnelle de Louis XIV. On y voit encore l'Espagne abaissée; la France soutenant son grand rôle et l'héritage de la suprématie ; se mêlant à l'Europe par des rapports, soit directs, et immédiats avec la Hollande, l'Espagne, l'empereur, l'empire, soit indirects avec la Suède, le Danemarck; les maisons de Brandebourg et de Brunswick. Que de grandeur et de loyauté dans la diplomatie du grand roi, qui ne punit que par sa générosité et son noble patronage l'inconstance ou l'infidélité de ses alliés ! Pompone était l'âme du cabinet de Versailles; Pompone injustement jugé par quelques mots de son maître, où n'est pas empreinte son équité ordinaire; Pompone qui balança, bien plus heureusement que son successeur Croissy, la hauteur, la dureté quelquefois, c'est-à-dire, la dignité exagérée de son maître, par l'habileté, la conciliation, la sagesse et la mesure ! Il n'entre pas dans notre plan de discuter jusqu'où l'on a droit de reprocher à Louis XIV l'abus de la force et l'immodération, trop punies par ses revers; nous ne voulons montrer, pour définir sans raconter, que les progrès toujours sensibles de cette diplomatie combinée avec la force, mêlant l'art à la puissance, la menace aux promesses, le souvenir des victoires à l'impression récente des

revers; consentant à Riswick la reconnaissance de Guillaume sur le trône d'Angleterre, et d'autres sacrifices; souscrivant à Utrecht un équilibre européen dont la France n'occupait plus le centre et ne tenait plus la balance, mais terminant un grand règne par la conservation des conquêtes qui arrondissaient la France et par l'anéantissement des Pyrénées.

Nous aurons atteint notre but, si dans cette définition par l'histoire nous avons montré la diplomatie naissante dès que les divers États se forment et se constituent, faisant de rapides progrès sous de grands princes et de grands ministres, nulle part plus habile et plus puissante qu'en France; et, entre les traités de Vervins et d'Utrecht, arrivant au plus haut degré d'influence, par l'intime alliance de la force qui appuie, et de l'adresse qui indique et prépare....

« Sous Louis XV, jusqu'en 1789, mal jugée, mal appréciée, méconnue, et cependant habile, prévoyante, pleine de lumières et de sages conseils.

« Nous la verrons, sous Bonaparte, tout-à-fait écrasée, anéantie sous l'empire exclusif de la victoire et de la force; grande faute d'un conquérant sans politique, et l'une des principales causes de son inévitable chute. Nous verrons enfin ce

qu'elle est et semble devoir être long-temps encore, à dater de 1814.

« Sous Richelieu et sous Louis XIV, on admire la perfection de la diplomatie dans les gouvernemens qui l'appuient et la secondent par la menace sérieuse et réelle, et au besoin par le déploiement de la force. Continuons cette définition historique en montrant la diplomatie toujours empreinte de l'esprit du temps, habile, bien instruite, brillante de l'art de plaire, prévoyante, pleine de bonnes vues et de bons conseils, mais stérile, impuissante, rendue inutile par la faiblesse du règne de Louis XV, dont la triste et prophétique devise semble avoir été : *Video meliora proboque, deteriora sequor*.

« Depuis la mort de Louis XIV, jusqu'en 1789, tel est le caractère de la diplomatie.

« Quatre grands événemens, ou plutôt quatre grandes circonstances diplomatiques, marquent cet espace : le fameux traité de 1756 entre la France et l'Autriche ; le partage de la Pologne ; les affaires de la Hollande, et l'assistance de la France, inutilement attendue et réclamée en 1787 par les états généraux ; la quadruple alliance proposée, négociée et manquée par faiblesse et par indécision dans les années 1788 et 1789, entre la France, l'Espagne, la Russie et l'Autriche.

« Enfin, sans jamais rien faire qui ressemble à une histoire, nous ne voulons que faire allusion aux événemens pour suivre notre plan et montrer ce que doit être la diplomatie.

« Elle n'a jamais manqué à son devoir sous le règne de Louis XV; et si sa gloire n'est pas plus brillante, c'est la faute de ses alliés nécessaires, la force et la volonté, qui l'ont toujours trahie.

« Ne considérons que sous ce seul point de vue le traité de 1756 avec l'Autriche, éternel objet de discussion et de controverses si animées entre les deux sectes d'écrivains politiques qui l'ont attaqué et défendu avec une égale chaleur. Nous disons seulement que la conception qui avait choisi ce mode d'assurer l'équilibre européen n'avait, quoi qu'on en ait dit, manqué ni d'habileté, ni de prévoyance. Tout le mal qui est arrivé depuis pouvait être évité avec et par le même système, en restant fidèle à ce pacte religieusement exécuté. C'est la faiblesse seule, et non l'alliance autrichienne, qui a empêché la France de s'opposer énergiquement au partage de la Pologne.

« Il est certain que l'Autriche a hésité longtemps; qu'elle a cru long-temps que la France parlerait avec fermeté, et présenterait le traité de 1756 comme obligatoire par son texte et surtout par son esprit, pour ranger le cabinet de

Vienne du même côté que celui de Versailles, contre le partage. Les deux puissances primitivement copartageantes, la Russie et la Prusse, ont vivement craint ce réveil de la France et son influence à Vienne. La portion des dépouilles concédée à l'Autriche était comparativement si petite, que la cupidité aurait faiblement parlé contre l'honneur, contre d'autres intérêts bien mieux combinés, et plus d'accord soit avec l'alliance française, à laquelle jamais l'Autriche n'aurait renoncé, soit avec ce système favorable à la Pologne véritablement préférable pour la maison d'Autriche.

« La diplomatie de la France, sous le règne de Louis XV, a donc été toujours habile et toujours trahie par la faiblesse, au lieu d'être, comme sous Louis XIV, appuyée par la force.

« On sait qu'immédiatement avant la révolution, cette même faiblesse manqua la plus belle et la plus noble occasion de relever la France aux yeux de l'Europe par son intervention dans les affaires de la Hollande, que commandait le devoir d'en exclure l'Angleterre, que réclamaient les États généraux, et qui se trouvait encore dans l'esprit, dans les droits, dans les devoirs de ce traité de 1756, dont on n'aura subi que les inconvéniens.

« Quelques lignes des intéressans mémoires de M. de Ségur retraceront l'une des plus grandes et des dernières fautes du gouvernement français, que sa diplomatie l'avait habilement averti d'éviter....

« L'intérêt de notre cour était évidemment de « soutenir les Etats généraux contre le stathouder, « dont le dévouement à l'Angleterre était connu. « Aussi notre cabinet promit son assistance...... « Un secours prompt aurait infailliblement tout « apaisé; nos irrésolutions fatales assurèrent le « triomphe de nos rivaux, trahirent le secret de « notre faiblesse, et furent les premiers signes « d'une décadence politique dont nous ne nous « relevâmes plus tard que par les éruptions vol- « caniques d'une révolution. »

« . . . . De 1789 à l'avénement de Bonaparte au pouvoir il n'y a plus de diplomatie. Les paix de Prusse et d'Espagne, les suspensions de guerre avec l'Autriche, tout cela ne présente que les entr'actes du règne de la force, toujours plus ou moins victorieuse, et prenant haleine de temps en temps.

« Bonaparte arrive, et commence, sous un titre modeste, ce règne unique dans les annales du monde, et qui devait durer environ quinze ans. On reconnaîtra toujours que la véritable cause

de l'élévation et de la chute d'un tel homme, c'est l'impossibilité de trouver dans un seul génie l'alliance et l'accord des qualités qui créent et des qualités qui conservent, *non iisdem artibus retinentur quibus comparantur*.

« La victoire crée, la diplomatie conserve ; et nous voilà à cette troisième époque où l'alliance a manqué sous un autre rapport. C'est la force à son tour qui méprise la diplomatie, et qui périra pour l'avoir méprisée.

« Certes toute cette immense et récente époque excite assez d'intérêt pour ne rien négliger, surtout de ce qui est très peu connu, et qui peut contribuer à la caractériser.

« La première victoire du règne déjà commencé de Bonaparte est Marengo. Ce n'est plus le conquérant de l'Italie. Déjà ce souverain futur se trahit en calculant vaguement qu'il fallait séparer au moins nominalement les deux rôles, et en s'amusant à laisser à Berthier le titre de général en chef.

L'un des hommes qui ont joué les plus grands rôles depuis quarante ans, et surtout depuis trente, le prince de Talleyrand, avait eu une grande influence sur le 18 brumaire, et en avait conservé beaucoup jusqu'à l'époque de Marengo sur Bonaparte, à qui, avant qu'il eût pris tant

d'essor, imposaient singulièrement un grand nom, une grande renommée d'esprit et de capacité, et la fécondité de ressources d'une tête forte et habile.

« Une circonstance qui a peut-être beaucoup influé sur tout l'avenir de Bonaparte voulut que M. de Talleyrand, malade d'une manière assez grave, ne put le suivre à Marengo, comme Bonaparte l'aurait voulu et l'avait décidé.

« A ces époques où, les événemens se précipitant avec une inconcevable rapidité, les secrets ou les raisons de les conserver disparaissant aussi vite, tout ce qui jadis serait resté caché des demi-siècles entiers devient bientôt impunément public, on a su les conseils que l'habile ministre donnait dans sa correspondance au jeune vainqueur de Marengo.

« Rien de si curieux que ces vues, que ces conseils, que ces efforts d'un esprit conservateur, pour donner une direction conservatrice et pleine d'avenir politique à ce bouillant génie qui allait bientôt secouer le joug de toute influence, et se précipiter dans sa fatalité.

« M. de Talleyrand écrivait à Bonaparte qu'après cette victoire si rapide et si décisive, il était maître de sa destinée tout entière; que c'était au commencement d'une carrière, probablement

longue, glorieuse, vaste, digne de ses commencemens, qu'il fallait se la tracer jusqu'au bout; que deux routes s'ouvraient devant lui : l'une, celle des appropriations directes et immédiates de pays et de territoires, c'est-à-dire la voie de conquêtes à enchaîner les unes aux autres, pour ne faire qu'un seul et même empire, colosse que son immensité menacerait de sa ruine.

« M. de Talleyrand montrait, à côté de cette route périlleuse et sans terme, celle du système de fédération, d'alliance, de liens de patronage, de protection, de dépendance utile, volontaire, dans les mutuelles convenances de la faiblesse qui s'appuie, et de la force qui couvre et garantit.

« Ce système offrait autant de puissance et bien plus de sûreté et de durée que la conquête. On y groupait tous ces États du second et du troisième ordres, à commencer par la Savoie, rendue à ses maîtres légitimes; tous ces souverains fort indifférens, à côté du bonheur inespéré de rentrer dans leurs palais, entre le patronage autrichien et un patronage quelconque. On montrait tous ces États concentriques, vassaux du grand suzerain, qui se dispenserait seulement des frais et des embarras de l'administration conquérante, fournissant hommes, argent, comme a fait l'Espagne avec une si inutile complaisance; et c'était

6.

encore ôter à l'Europe le prétexte de s'irriter contre la monarchie universelle.

« Une anecdote, qui commence à être très connue, prouvera les beaux fruits produits par un sermon si sage, et trahira le penchant irrésistible déjà empreint au fond de l'âme de celui qui devait aller à Sainte-Hélène par Moscow.

« Voici ce souvenir incontesté, cette singulière clé de tout un avenir, et tout le secret de sa turbulente doctrine, échappé à Bonaparte dès 1800.

« On lisait devant lui, au retour de Marengo, un article d'un journal anglais où figurait le célèbre Sydney Smith. « Ce nom-là, dit Bonaparte, « joue un plus grand rôle qu'on ne pense dans « mon histoire; il m'a arrêté à Saint-Jean-d'Acre, « et il n'aura fait qu'une chose en m'arrêtant : je « venais à Paris par Constantinople, j'irai à Cons- « tantinople par Paris. » Qui croirait que ce même propos, connu de plusieurs personnes dès 1803 et 1804, consigné probablement dans quelques correspondances diplomatiques, a aidé la Russie dans sa terrible et victorieuse résistance, a rendu facile une négociation entre le cabinet de Pétersbourg et celui de Constantinople, dont la prompte et heureuse issue a surpris toute l'Europe, et apporté à Bonaparte de nouveaux embarras ?

« En 1811 un agent de l'empereur de Russie, alors voyageur accrédité près la cour de Vienne, qui a joué depuis et joue encore un grand rôle politique, vit le cabinet autrichien, encore docile aux moindres volontés de son redoutable allié, forcé de lui enjoindre de quitter Vienne. Ce diplomate, ennemi personnel de Bonaparte, savait sa tête à prix le long de toutes les frontières et des côtes d'un empire qui couvrait l'Europe. Il n'y avait plus d'asyle que l'Angleterre; et combien de routes pour y arriver étaient fermées! Ce proscrit du continent entier, qui avait puisé dans une patrie commune à lui et à Bonaparte ces haines inextinguibles dont rien ne ralentit la force et l'ardeur, jura, à la manière du serment d'Annibal, que le formidable sceptre de celui qui ne laissait arriver de Vienne à Londres que par Constantinople et Malte serait brisé, ou qu'il périrait dans l'entreprise. Il passe en effet par Constantinople; il trouve moyen de communiquer au grand-seigneur même les preuves incontestables des arrière-pensées et des projets ultérieurs de Napoléon. Le grand-seigneur reste persuadé que, si jamais Napoléon fond sur la Russie, c'est pour s'ouvrir un chemin jusqu'à Constantinople. Quel ne fut pas l'étonnement d'un Français, alors général au service de Russie, quand il

reçut, pendant l'invasion de Bonaparte, l'ordre d'Alexandre d'aller, en passant sur la lenteur des formes ordinaires, négocier avec le grand-visir, et qu'il trouva ce chef de l'armée ottomane si bien disposé, que vingt-quatre ou quarante-huit heures virent se conclure un traité qui aurait demandé, avec les habitudes antécédentes, plus d'un an !

Ce Français, aussi distingué par son esprit que par son nom et ses talens militaires, eut à peine commencé à vouloir prouver à celui avec qui il traitait qu'il ne s'agissait plus de la politique ordinaire, que les vieilles querelles devaient être suspendues en présence d'un ennemi commun, qu'il vit le grand-visir, l'entendant à demi-mot, venir au-devant de ses propositions, et se montrer prêt à conclure.

« Dans le même temps, l'Angleterre, qui sait aussi manier les armes diplomatiques, pacifiait la Perse et la Russie en inspirant les mêmes craintes, et en se servant des mêmes révélations. Ainsi, la Perse et la Turquie concouraient pour anéantir Bonaparte, en laissant à l'empire de Russie l'emploi de toutes ses forces dans cette formidable lutte entre les deux colosses modernes.

« Voilà les services que l'adresse rend à la

force ; voilà ce que peut la diplomatie pour changer, autant que les batailles décisives, la face du monde et la fortune des États.

« Ces traits ne sont pas étrangers au tableau d'une époque où la force, dans les puissantes mains de Napoléon, rejeta avec mépris le secours si nécessaire de la politique et de la négociation. Ses ennemis l'attaquèrent et le perdirent par ces moyens, qu'il avait la superbe imprudence de dédaigner. Ses ambassadeurs allaient partout intimer ses volontés et tracer le cercle de Popilius. La crainte de déplaire à celui pour qui la fortune sembla long-temps aussi complaisante que ses dociles serviteurs, éloignait de lui les documens exacts et véridiques. Qui saura jamais combien a pu contribuer sur sa résolution de porter la guerre en Russie le soin de tracer des tableaux fantastiques, de montrer les cadres vides des armées russes, les provinces désertes, les populations mécontentes, les soulèvemens tout prêts ; enfin, la plus gigantesque et la plus insensée des entreprises comme facile à qui voulait tout voir au gré de ses vœux ?

« Veut-on savoir jusqu'où allait le besoin des illusions ? Quand cette immense question de la paix à consentir en cédant quelque chose à l'Europe encore tremblante et soumise s'agitait dans

le conseil intime de Napoléon, il fit prendre place à côté des premiers dignitaires de l'empire à deux chefs de division, pour assurer à la plus étrange de toutes les délibérations un fantôme de majorité en faveur des déterminations inflexibles du maître?

« Aussi partout ces secours, ces avertissemens de la diplomatie, si nécessaires à la puissance, lui ont manqué. A Vienne, l'un des plus spirituels Français de la cour des Bourbons, dévoué au service de Bonaparte, M. de Narbonne, ne fut pas cru quand il annonça la prochaine défection de l'Autriche [1].

« Jusqu'à la chute du plus vaste empire moderne, les négociations auraient pu le sauver, non plus, sans doute, comme on l'a dit, en France et au congrès de Châtillon, où l'on traçait à Napoléon des limites dans l'étroite enceinte desquelles ne pouvait se resserrer celui qui avait conquis le trône et n'en avait pas hérité, mais pendant toute l'année 1813, l'impression terrible et encore vivante de ce grand pouvoir aurait obtenu les véritables frontières naturelles du Rhin, des Alpes, des Pyrénées. Ainsi devait tomber

[1] Voyez ce que rapporte à ce sujet M. le comte de Las Cases, *Mémorial de Sainte-Hélène*.

celui qui avait cru que la force suffisait pour durer comme pour vaincre ; ainsi s'est accompli le pronostic tracé au vainqueur de Marengo par le politique habile qui lui avait montré sa chute et sa ruine au bout d'une carrière sans bornes.

« Nous avons vu, depuis Henri IV jusqu'à la mort de Louis XIV, l'alliance heureuse de la diplomatie et de la force ; de 1715 à la Révolution, la diplomatie sans succès, malgré sa rare habileté, parce que l'appui de la force et de la fermeté lui manquait ; enfin, Bonaparte périssant pour n'avoir pas donné la politique pour base à son gigantesque édifice.

« Nous sommes, si l'on peut parler ainsi, dans la quatrième ère de la diplomatie. Il semblait naturel qu'elle jouât un grand rôle après cette terrible expérience des catastrophes qui attendent la toute-puissance, quand elle néglige la politique.

« Ce spectacle nouveau, après cette espèce de déluge et de bouleversement universel, ce nouvel ordre de choses et d'idées, n'est pas sans intérêt à considérer ni dans ses causes ni dans ses suites et dans ses effets probables.

« Comment ne serait-on pas dégoûté des guerres et des victoires, quand on voit où elles mènent et ce qu'elles produisent ?

« Les empires ne sont-ils pas arrivés à jouer leurs terribles parties d'échecs comme ces joueurs, d'une habileté supérieure, qui suppriment presque tous les coups qu'ils jugent d'avance et supposent, pour se porter tout de suite aux deux ou trois derniers, où se décide la partie ?

« Il y a plus, pour suivre cette comparaison, aussi bizarre peut-être que juste, s'il n'y a rien qui abrège le jeu comme la supériorité des joueurs, y a-t-il rien aussi qui en dégoûte ceux que l'intérêt, plus que la passion, attire à la table fatale, comme la richesse, qui rend insensible aux accroissemens de la fortune?

« A part, encore un coup, les exceptions passionnées et délirantes, l'homme opulent met-il à gagner le même intérêt que celui qui a le malheur d'attendre du jeu et du gain des jouissances de plus?

« Eh bien! qu'on regarde aujourd'hui l'univers politique : tous les États sont riches, sous ce point de vue que leur fortune leur suffit, et qu'il suffit à toute leur ambition et à tous leurs vœux raisonnables de la conserver, de la maintenir, de la soigner, sans avoir besoin de l'accroître.

« Ce sera assez de deux exemples, car il s'agit des deux clés de l'Europe, et par conséquent du monde.

« Cette immense maison de commerce, dont

les canons protègent les comptoirs, l'Angleterre, peut-elle être tentée d'agrandir ce marché, étendu comme l'univers, qu'elle exploite sans craindre jusqu'ici de concurrences et de rivaux? N'est-elle pas à peu près arrivée à participer de la nature et des dispositions habituelles du négociant, qui n'a rien à espérer et tout à craindre de la guerre?

« Passons à l'autre bout de l'espace et à l'autre extrémité des affaires européennes : n'arrive-t-il jamais au voyageur de changer le but de sa course par ce qu'il apprend ou par ce qui survient en route ?

« Ainsi, on voit Catherine II, depuis le jour où elle commence son glorieux règne jusqu'à sa mort, ne songer qu'à Constantinople, et ne pas craindre d'inquiéter l'Europe en montrant sans cesse ses avides regards tournés vers l'Orient, et en donnant même ce nom plein de souvenirs et d'avenir à un prince destiné à étonner l'univers par le caractère le plus opposé aux projets de son aïeule.

« Pourquoi le cabinet de Saint-Pétersbourg, sous Alexandre, a-t-il paru si loin de ces anciens erremens? C'est que le but a changé dans le voyage. Qu'importe à la force, à la puissance, à la grandeur, de quelle manière elles brillent et éclatent, pourvu qu'elles triomphent ?

« Depuis vingt-cinq ans, et surtout depuis quinze, la Russie a pris une telle place dans le continent, qu'elle ne peut vouloir que la conserver et se consolider. Il ne faut pas croire, surtout après d'aussi formidables leçons, qu'on ne s'arrête pas au faîte de la prépotence, et qu'il n'y ait pas de ces gouvernemens aussi sages que ces millionnaires qui bornent leur fortune pour en jouir.

« A ces pronostics de repos et de suspension du terrible jeu de la guerre se joignent d'autres motifs d'espérance : les finances conseillent et même commandent partout la paix. . . . . .

« Aussi quel rôle n'a pas joué la diplomatie depuis douze ans ! Qu'on ne se trompe pas sur le sens de nos paroles : nous exposons les faits sans adopter aucun parti ni aucun système.

« Autre chose, aux yeux équitables et attentifs, est l'habitude des congrès précédant et évitant, au lieu de suivre et de terminer les guerres ; autre chose est l'esprit qui les a animés. Nous disons que le temps est venu où les mêmes résultats jadis obtenus par le sang, la force et la victoire, le sont et le seront probablement long-temps encore par la politique et la diplomatie. Les questions restent entières ; et de ce que nous disons suivra seulement que l'esprit bon ou mauvais, les

systèmes justes et généreux ou d'une autre nature, emploieront plus les négociations que les guerres ; et le sage de tous les partis commencera par bénir ces grands malheurs de moins, en attendant même beaucoup plus tôt de ces voies pacifiques la liberté et tous les biens qu'il souhaite et qu'il espère.

« Qu'on regarde à la fois derrière soi et autour de soi : que de causes de guerre entre 1815 et 1833 auraient jadis embrasé l'Europe et l'ont laissée en repos !

« Finissons sous les auspices d'une telle espérance, chère sans doute à tous les amis de l'humanité, de la liberté, des lumières, de l'industrie, tous ces trésors de la paix. »

DEUXIÈME PARTIE.

ORGANISATION SOCIALE.

ORIGINE ET DÉVELOPPEMENT DES SOCIÉTÉS CIVILES. — FORMES DE GOUVERNEMENT. — POUVOIRS DE L'ÉTAT. — SYSTÈMES ADMINISTRATIF, JUDICIAIRE, MILITAIRE, FINANCIER, ETC.

(LIVRE I.)

TOME I, page 94.

TRAITÉ COMPLET

DE

DIPLOMATIE.

LIVRE PREMIER.

ORGANISATION SOCIALE.

I. — DES SOCIÉTÉS CIVILES.

L'état de société est pour l'être moral, ce que l'air répandu dans l'atmosphère est pour la vie organique, la condition nécessaire de son développement.

(Baron de Gérando.)

Il faut que le chêne s'élève et que l'homme se civilise.

(Comte Molé.)

On donne le nom de *sociabilité* à ces dispositions physiques et morales par lesquelles la nature appelle l'homme à l'état de société et l'y retient; dispositions dont résulte pour nous un sentiment commun et général de bienveillance envers

les autres, qui, loin de lui être opposé, vient s'allier au sentiment de l'amour éclairé de nous-même.

Ce serait en vain que l'on chercherait dans l'examen des avantages que nous retirons de l'état social les moyens de maintenir nos rapports, d'établir les lois qui doivent en garantir la réciprocité, de régler enfin l'ordre selon lequel nous devons tous, pour le bien particulier de chacun, concourir au bien général, si la nature ne nous eût doués de ces dispositions qui nous attirent si puissamment les uns vers les autres et qui nous lient par le sentiment, avant que nous ayons pu nous convaincre par le raisonnement de tous les biens dont cette union doit nous faire jouir.

Comme c'est de cette source que découlent toutes les lois premières dont l'état de société est l'objet, remontons-y avec attention, examinons l'état vrai des choses, et nous ne tarderons pas à reconnaître que l'homme est essentiellement sociable.

—L'univers a ses lois, toutes ses parties s'entendent, se répondent; elles concourent toutes à sa conservation ou au progrès de son existence, s'il est vrai que cette existence suive un certain progrès.

Un effet prouve sa cause; l'existence du monde

prouve l'existence de tout ce qui doit le conserver; elle prouve que tout ce qui existe le conserve ; car, sans cela, il n'aurait jamais pu se conserver.

L'existence d'un être créé suppose donc celle de tout ce qui doit subvenir à ses besoins, celle de tout ce qui doit faire qu'il se développe, qu'il exerce ses facultés, c'est-à-dire, qu'il soit.

Un être est la preuve de tous les êtres, mais non de chacun des êtres. Il est la preuve de tous les autres, 1° parce que ses qualités étant particulières et bornées, il faut que les autres êtres concourent avec lui à la composition et à la conservation de l'ordre, ou du tout dont il fait partie ; 2° parce qu'il faut que tous les êtres à l'existence desquels il contribue, et ceux dont son existence dépend, coexistent avec lui.

Il n'est pas la preuve de chacun des autres, parce qu'il ne fait rien connaître de leur nombre ni de leur nature.

On a cru donner une idée d'un système des êtres en les représentant liés l'un à l'autre comme une suite d'anneaux formant une chaîne interminable.

Cette image est fausse : dans une chaîne, un anneau ne peut répondre qu'à celui qui le précède ou à celui qui le suit. L'univers ressemble

plutôt à une machine immense dont tous les points ont entre eux de directs et déliés rapports; il règne entre les pièces qui la composent une sorte de hiérarchie; leur rang n'est pas déterminé par l'excellence ou la dignité de leur nature, ce sont les fonctions qu'elles ont à remplir qui décident de la place qu'elles occupent.

Il est un être parmi les êtres qui les voit, les nomme et qui les fait servir à ses desseins; sa propre nature est l'objet de sa contemplation; il médite sur ce qu'il admire, et le fruit de ses méditations est d'en tirer chaque jour de nouveaux trésors.

Cet être si singulièrement supérieur, cette merveille, c'est l'homme. Il est le chef de la création; et c'est ainsi que la plus noble, la plus belle, la meilleure des créatures règne sur toutes les autres.

L'homme a des penchans, des passions, des facultés, des besoins qui dérivent de sa nature particulière : ces penchans supposent l'existence des objets qui les flattent; ces passions, des objets qui les excitent; ces facultés, des choses qui les exercent; ces besoins, des choses qu'ils exigent.

De telles notions sur la nature de l'homme nous en donnent déjà sur celle du monde. Elles prouvent que les êtres qui le composent sont multi-

pliés, divers ; que leurs qualités et leurs rapports sont variés. Quelque chose prouve mieux encore la multiplicité et la variété des êtres, c'est la variété et la multiplicité des idées que nous sommes capables de concevoir ; car les idées nous venant par les sens, l'étendue de la faculté qui les reçoit sera relative au nombre des objets qui pourront les frapper ; s'il est permis de le dire, le contenant devant être en proportion avec ce qu'il doit contenir.

Il existe dans l'homme un principe primordial essentiel, une impulsion inhérente à sa nature, et qui est la base de son existence : le premier objet de ce principe qu'on nomme *instinct*, est la *propre conservation*. La propre conservation le conduit à satisfaire ses besoins physiques ; elle est, par conséquent, la source de *l'amour de soi* et de *l'intérêt personnel.*

Au sentiment de propre conservation, commun à tous les êtres animés, la Providence a ajouté d'une manière particulière à l'espèce humaine, le germe de deux facultés qui sont *l'intelligence* et *la volonté*. Nous entendons par faculté, puissance : or l'homme a deux puissances, deux facultés, connaître et vouloir. Aimer n'en est pas une ; lorsque l'homme a connu qu'une chose est bonne, il n'est pas plus en son pouvoir de ne

point l'aimer qu'il n'est au pouvoir d'un corps de s'arrêter dans sa chute ; c'est plutôt une capacité qu'une faculté ; une nécessité dont elle dépend, qu'un acte qui dépend d'elle.

Il en est de même de ce que certains philosophes ont appelé la faculté de sentir. Aimer et sentir sont deux conditions de la nature de l'homme, qui ne doivent pas être mises aux nombre de ses puissances; ce serait confondre ce qu'elle peut avec ce qu'elle subit.

La faculté de connaître est celle qui perçoit les idées, c'est l'intelligence : on l'appelle esprit comme on appelle volonté la faculté de vouloir.

L'esprit connaît, la volonté commande, et le corps exécute.

C'est l'influence de ces deux facultés sur l'instinct, c'est leur combinaison qui constitue le caractère moral de l'homme. Elle a dirigé sa perfectibilité, elle est le principe et l'agent de ses passions, par conséquent de ses vices et de ses vertus.

L'homme, dans l'enfance, sent bien l'impulsion de l'instinct, c'est-à-dire de ses besoins; mais sa faiblesse physique et intellectuelle le met hors d'état d'y satisfaire par lui-même, il lui faut donc des secours étrangers, ces secours établissent les premiers rapports, et ces rapports opèrent les premiers mouvemens de ses facultés morales.

Quand l'homme commence à avoir du discernement, il reconnaît par lui-même, comme il a dejà dû l'entrevoir par sa première éducation, que d'autres hommes ont les mêmes besoins que lui, qu'ils ont, comme lui, la force et l'intelligence pour les satisfaire; il reconnaît donc qu'ils lui sont égaux. Ces réflexions répriment plus ou moins la première impulsion de son instinct, de sa volonté, de ses désirs, en un mot, de son intérêt personnel; elles le convainquent qu'en usant de violence il s'exposerait à celle de ses semblables : ainsi il sent la nécessité de s'arrêter, et de s'entendre avec eux pour leur intérêt, pour leur conservation commune. Voilà la première existence de l'homme, voilà son existence dans l'état de pure nature, ainsi sa première existence a été une *existence sociale*. Des idées quelconques de propriété durent dès lors prendre naissance; elles portaient naturellement sur le produit du travail, comme de la *chasse*, de la *pêche*, et de la *culture de la terre*; ce dernier objet a été insensiblement l'origine des propriétés foncières.

On conçoit aisément combien de ce choc de besoins, d'intérêts, de passions contraires, durent à la longue résulter de divisions et de dissensions; à cette première cause de séparation se

joignit l'accroissement progressif de la population, et par là la diminution des ressources du sol natal. Les *premières séparations*[1] se firent probablement par familles, et elles durent demeurer sous la direction du *chef* que la nature et l'habitude leur avaient donné. Ainsi on doit regarder l'autorité paternelle comme l'origine et le premier modèle de toute autorité. Cette autorité maintenait plus ou moins la tranquillité et la concorde dans chaque famille; mais les différentes familles n'avaient entre elles aucun autre lien que celui de leurs besoins, et peut-être de leur crainte mutuelle; et plus ils augmentèrent en nombre, plus il devait régner entre elles de désunion, de rixes, de désordre et de confusion. Cet état de choses dut multiplier les migrations et les associations de plusieurs familles. Ces associations se formèrent probablement de diverses manières. Les unes reconnurent pour leur chef le plus fort ou le plus

[1] Il paraît que le centre de l'Asie a été le berceau du genre humain, et que les hommes sont descendus de ce point élevé du globe sur tous les autres avec le cours des eaux ; avec le fleuve Jaune et le fleuve Bleu dans la Chine ; avec le Gange et l'Indus dans l'Indostan ; avec le Tigre et l'Euphrate dans la Chaldée, dans l'Asie mineure et la Syrie ; avec l'Oby et l'Ynéisséa dans la Russie asiatique, et qu'ils ont ensuite passé par l'Asie mineure et la Grèce en Europe, par la Syrie et l'Égypte en Afrique, par l'Indostan et la Chine dans l'Australasie, par la Russie asiatique en Amérique.

vaillant, soit par la crainte, soit par l'espoir d'être mieux protégées; les autres se déterminèrent à se soumettre volontairement à la direction du plus sage ou des plus sages. Les individus composant chaque société y suivirent leurs coutumes et leurs mœurs : elles n'étaient modifiées qu'autant qu'exigeait la tranquillité de l'association. Ainsi, *le droit de propre conservation* a été la première source de l'association des hommes et de leurs mœurs, comme les *mœurs modifiées* ont dû être la base de la *législation* des premières sociétés.

Cet état de choses devait nécessairement être informe, versatile, incohérent; l'autorité devait être précaire, peu assurée. Ce n'est qu'à la longue que le besoin introduisit de nouvelles habitudes, qu'il adoucit les mœurs, et qu'il accoutuma les individus à l'obéissance; ainsi il y a lieu de croire que ce n'est qu'après bien des siècles que les associations furent organisées, et qu'elles eurent une marche plus ou moins régulière. Telle est l'*origine des sociétés particulières* et des *gouvernemens.*

Mais il ne suffisait pas à une association d'avoir pourvu à sa sûreté et à sa tranquillité intérieure : elle était environnée d'autres associations, elle devait se mettre en garde contre leurs entreprises, elle devait donc faire des dispositions pour sa

sûreté extérieure. Toutes les associations animées par le même besoin durent prendre des précautions semblables, et de là résultait un véritable état de guerre. Pour en prévenir les conséquences, on sentit de part et d'autre le besoin de vivre en bonne intelligence ; de là les *rapports* d'association à association.

Ces rapports durent nécessairement être fondés sur le sentiment naturel de propre conservation, tel qu'il existait d'individu à individu : c'est-à-dire que les nations limitrophes ne pouvaient se dissimuler que ce sentiment leur était commun, qu'il donnait à tous un droit égal ; que, par conséquent, ce n'était qu'en les respectant de part et d'autre qu'elles pouvaient consolider leur tranquillité, leur sûreté, leur indépendance réciproques ; c'est ce qu'on nomme généralement *droit naturel.*

Ainsi le droit de propre conservation a été, dès l'origine, la base des rapports entre les différentes nations.

Pour exposer les vicissitudes nombreuses que les passions humaines ou d'autres circonstances ont successivement fait éprouver à ce principe, il faudrait tracer, pour ainsi dire, l'histoire de tous les peuples depuis l'origine du monde, et peindre l'affligeant tableau de l'influence que ces

mêmes passions ont de tout temps exercée sur le genre humain. Nous nous contenterons donc d'observer ici que le droit de propre conservation, quoique souvent mal appliqué, et plus souvent encore porté au delà de ses justes bornes, est demeuré invariable dans son essence et que c'est sur ce droit qu'est encore fondé l'ordre social et politique.

II. — DU GOUVERNEMENT EN GÉNÉRAL.

Toute réunion qui a un but est une véritable association, et une association quelconque, déterminée par un intérêt commun, entraîne la nécessité d'un Gouvernement.

—

L'établissement d'une société civile suppose que les coassociés ont réuni leurs *volontés* et leurs *forces* pour le bien commun; leurs volontés, pour ordonner ou défendre ce qui peut servir ou nuire à l'intérêt de tous ou de chacun; leurs forces, pour faire exécuter ce qu'ils ont voulu.

La *loi* est le résultat de cette réunion de volontés.

La *force publique* est le résultat de cette réunion de forces particulières.

L'une et l'autre sont comprises dans la dénomination de *souveraineté*, par laquelle on doit entendre la collection des droits de tous, ou ce droit immuable, imprescriptible pour une nation de vouloir et de faire exécuter ce qu'elle veut.

On donne le nom de *Gouvernement*, et aussi de *Constitution*, au mode quelconque d'expression et d'exécution de cette volonté que la nation a choisi.

Toute relation obligatoire qui existe entre des États, ou toute relation de l'État avec ses citoyens est qualifiée de *publique*. Dans l'acception générale du mot, *le droit public* se compose de l'ensemble de ces relations, et se divise en droit public extérieur ou des gens, et en droit public intérieur ou constitutionnel. Le droit des gens n'a pour objet que des droits parfaits, c'est-à-dire que l'on peut faire valoir de force ; ainsi la morale, la politique, les convenances, les simples usages peuvent s'y rapporter, mais n'en font point essentiellement partie.

Au droit d'exprimer la volonté de la nation répond *le pouvoir législatif*; au droit de la faire exécuter correspond *le pouvoir exécutif*.

Le droit de faire appliquer cette volonté dans tous les rapports de l'État à l'individu, *et vice versâ*, et de tous les coassociés entre eux, c'est-à-dire *le pouvoir judiciaire*, n'est plus considéré comme élément primitif, il n'est en effet qu'une émanation du pouvoir exécutif.

La politique, relativement aux nations, est l'art de gouverner; elle règle l'emploi que fait une nation de tous ses moyens pour assurer sa conservation et accroître son état de puissance et de prospérité; on la divise en politique intérieure, et en politique extérieure.

GOUVERNEMENT. — Cette expression est prise dans divers sens qu'il convient d'expliquer : 1° il désigne les lois fondamentales expressément ou tacitement établies par une nation lorsqu'elle s'est réunie en société civile; et c'est suivant cette acception que l'on dit du gouvernement qu'il est monarchique, aristocratique, etc.; 2° il désigne celui ou ceux que la nation a chargés, lors de la formation du corps politique, de lui procurer tous les avantages qu'il avait droit d'attendre de l'union des forces et des volontés particulières; c'est dans ce sens que l'on dit le gouvernement d'Angleterre, pour exprimer le Roi et le Parlement chargés du pouvoir législatif et exécutif; et, si si l'on veut comprendre dans la même définition

ces deux attributs, on peut définir le Gouvernement, *l'exercice du pouvoir suprême d'après la constitution essentielle de l'État.*

Administration. — L'administration n'est autre chose que le gouvernement mis en action, ou l'institution qui met en exercice les différens pouvoirs sous la direction d'un seul.

L'administration doit être divisée en autant de ministères qu'il y a de branches dans le gouvernement, et chaque ministère en autant de bureaux qu'il y a de services distincts ; mais au moins en trois bureaux, l'un pour régler le personnel, l'autre le matériel, et le troisième les dépenses. Au reste ces différentes divisions doivent être faites avec tant de mesure et de précision qu'elles facilitent le travail sans le multiplier.

L'administration générale doit être plus divisée dans les grands États que dans ceux d'une étendue bornée ; mais dans les États du dernier ordre, il faut la diviser au moins en trois ministères, dont l'un dirige l'administration intérieure, l'autre les relations extérieures et l'armée, et le troisième les finances.

Dans les grands États, chacun de ces ministères se divise ordinairement en plusieurs autres ; ainsi le ministère de l'intérieur est divisé en ministère de l'administration civile et ministère de l'admi-

nistration judicaire ou de la justice; quelquefois on forme aussi des départemens séparés de l'instruction publique, des cultes, du commerce, de la police : le ministère de l'extérieur se partage en départemens des affaires étrangères, de la guerre, de la marine. Enfin, le ministère des finances, le dernier dans l'état naturel des choses, mais le premier par son importance, parce qu'il est destiné à pourvoir aux dépenses publiques, est quelquefois lui-même divisé en ministère des finances proprement dit, et en ministère du trésor : l'un chargé d'ouvrir les canaux par lesquels la richesse publique doit couler, et d'en faire l'application ; l'autre uniquement occupé de recevoir de toute part, de garder, et de distribuer dans l'ordre prescrit.

III. — DE LA SOUVERAINETÉ.

Prétendre, comme certains philosophes, que la souveraineté réside dans la loi, dans la raison ou même dans Dieu, est un paralogisme pur, puisque la loi doit être l'expression de la volonté nationale, la volonté nationale l'expression de la raison, et la raison l'expression de la volonté divine, gravée par la nature dans le cœur de l'homme.

Le gouvernement établit et conserve l'union parmi les citoyens. Il conduit les hommes par

l'autorité au but que le législateur a eu pour objet, et cet objet apparent est toujours le bien général. La *souveraineté* est donc le droit absolu qu'a un être physique ou moral de gouverner, selon ses lumières, une société civile ; et le *souverain* est celui à qui l'exercice de ce droit est confié.

Il n'est point d'État sans souveraineté, et toute souveraineté est composée d'un État qui en est la matière et d'une dignité qui en est la forme. Quelle que soit la constitution du gouvernement, la souveraineté est l'âme de l'État, la vie du corps politique, le symbole de l'empire suprême.

La souveraineté est indivisible et inaliénable : *indivisible*, parce qu'il en est ainsi de tout acte physique ; or l'action est de l'essence de la souveraineté, n'importe que ce soit un ou plusieurs qui la produisent, comme plusieurs hommes joints soulèvent une masse à l'aide d'un levier. Elle est *inaliénable*, parce qu'elle est déléguée, parce qu'elle est une magistrature, un dépôt, et qu'elle ne pourrait, par conséquent, être l'objet d'un contrat.

IV. — INVIOLABILITÉ DU CHEF DE L'ÉTAT.

Le Roi doit avec son conseil diriger l'administration ; mais il ne doit pas administrer lui-même, parce qu'il ne pourrait pas administrer sans être responsable des actes de l'administration, et qu'il ne pourrait pas être accusé sans que l'État ne fût momentanément privé de son chef. Le Roi doit donc être inviolable.

Le chef d'une nation est inviolable, c'est-à-dire, qu'on n'ose jamais porter atteinte à sa sûreté, à sa liberté, à sa vie. Cette inviolabilité est inhérente à sa dignité, à l'éminence de son rang et de ses fonctions, en un mot, à sa qualité de représentant de la nation. Elle est de plus nécessaire pour le garantir de toutes les entreprises de la malveillance et du crime; elle ne l'est pas moins pour la tranquillité de l'État. Ainsi, attenter à l'inviolabilité du souverain c'est se rendre coupable envers la nation elle-même.

Sans doute cette inviolabilité peut avoir un terme; elle cesse avec le titre auquel elle est attachée. Mais c'est là une de ces matières dont la discussion est bien dangereuse, puisqu'elle tend à affaiblir le respect qui doit environner le chef d'une nation. Toutefois admettons la culpabilité

du souverain ; supposons que la nation a des sujets légitimes, urgens, de lui refuser obéissance : ce n'est point là encore un titre suffisant pour le destituer ; averti, il peut reconnaître sa faute et venir à résipiscence ; mais si le mal dure, s'accroît, devient insupportable, assurément la destitution est une extrémité nécessaire ; mais il importe de bien établir qu'il est le *nec plus ultrà* des droits du peuple ; qu'ils ne s'étendent point jusqu'à la punition.

Si le souverain déposé ressemble à quelques tyrans farouches qu'a signalés l'histoire, ce n'est point envers sa nation seule, c'est envers le genre humain qu'il est coupable ; il ne peut y avoir pour un tel membre ni loi ni règle. On ne voit que ses crimes ; on n'est occupé que des moyens d'en purger la société ; c'est ainsi que le sénat de Rome déclara Néron ennemi du peuple romain.

On demande si un souverain est au-dessus de la loi, c'est-à-dire, s'il est obligé de s'y conformer ; sans aucun doute, il est soumis à cette obligation. Le chef d'une nation ne règne qu'à la condition essentielle de suivre les dispositions du pacte social, soit écrit, soit coutumier. Mais comme la dignité de l'autorité souveraine et plus encore la tranquillité de l'État exigent qu'elle ne soit point responsable, il en résulte évidemment que

la personne de celui qui l'exerce doit être hors de l'atteinte de toute loi pénale ; d'ailleurs comment pourrait-on l'y soumettre lorsqu'il n'en existe aucune à son égard? Toute charte constitutionnelle qui en renferme est une monstruosité, parce qu'elle avilit dans l'opinion des sujets une autorité instituée, comme dit *Hume*, pour arrêter la fureur et l'injustice du peuple, et qui par conséquent ne saurait être trop relevée à ses yeux. Toutefois, parce que le souverain est censé inviolable, l'impunité ne doit point être la conséquence de cette supposition : aussi est-il aujourd'hui consacré que la *responsabilité* pèse directement et nécessairement sur les agens du gouvernement pour tous les actes de l'autorité publique. C'est là le *palladium* de la liberté et de la sûreté des citoyens contre tout acte illégal.

A l'égard des lois civiles relatives à l'état des personnes, le souverain est obligé de les suivre comme tous les autres citoyens. Il en est de même pour toutes les transactions, pour tous les engagemens contractés par le souverain ; car c'est sous la sauvegarde des lois, ou au moins sous celle de sa conscience que l'on se résout à traiter avec lui. On présume donc que le souverain qui prend des engagemens particuliers entend les remplir conformément à la loi. Aussi, dans tout gouver-

nement bien organisé, existe-t-il des officiers contre qui sont dirigées les actions civiles que l'on a à exercer contre le souverain.

V. — DES FORMES DES GOUVERNEMENS.

Quelque société que l'on veuille organiser, et à quelque degré de civilisation qu'elle soit parvenue, si l'on veut la bien régler, il faut toujours qu'il y ait un ordonnateur suprême : or, cet ordonnateur suprême est un, ou quelques uns, ou le grand nombre.

La *forme* des gouvernemens, comme leur origine, a dépendu de beaucoup de circonstances et d'événemens fortuits : les mœurs, les usages, les habitudes, le climat, les besoins, et la position particulière de chaque association. Il est facile de concevoir que la marche de l'autorité a suivi l'impulsion de ces causes diverses, et que soumise à de continuelles hésitations, elle se pliait aux circonstances, suivant qu'elle était plus ou moins solidement établie.

Sans doute les nations furent gouvernées durant bien des siècles sans avoir ni constitutions ni lois civiles ; la coutume y suppléait, et la coutume était fondée sur les habitudes et les mœurs ; il y a long-

temps qu'on a dit : les bonnes mœurs valent mieux que les bonnes lois, ou plutôt, elles les rendent inutiles. C'est Moïse qui, le premier, rédigea ses lois par écrit.

Suivre la marche graduelle et les vicissitudes que l'autorité a éprouvées chez tous les peuples serait une tâche impossible à remplir ; d'ailleurs elle serait inutile, parce qu'elle ne fournirait aucune instruction pratique aux nations modernes.

En dernière analyse, tous les gouvernemens possibles sont composés de deux élémens primitifs, qui sont la *loi*, et l'*autorité* nécessaire pour la faire exécuter.

Les hommes étant par leur nature indépendans les uns des autres, ils sont présumés s'être originairement soumis d'après leur propre choix à une autorité quelconque. En conséquence de ce choix, la forme de gouvernement dépendait entièrement d'eux ; eux seuls pouvaient déterminer la manière dont ils voulaient être gouvernés. Ils pouvaient établir l'autorité d'un *seul*, ou de *plusieurs*, ou de *tous*, ils pouvaient rendre l'autorité *héréditaire* ou *élective* ; ils pouvaient l'*étendre* ou la *restreindre*. Cette faculté est inhérente à l'essence de toutes les associations ; elle est le premier attribut de leur indépendance.

Mais dès qu'une nation a adopté un mode, une

forme, tous ses membres sont obligés d'y rester soumis, parce qu'ils en ont pris l'engagement; et le respect pour des engagemens librement contractés est la première obligation que la raison naturelle impose : *Pactis standum est.*

Si cependant des circonstances auxquelles tient le bonheur, l'existence même de la société, exigeaient un changement dans la forme du gouvernement, la nation seule a le droit de l'effectuer parce qu'elle seule en est le juge. Mais cette modification doit être faite avec maturité, avec calcul, avec sagesse, et dans les formes prescrites par le pacte primitif, ou à son défaut selon la nature même de l'association.

Mais si le salut public exige impérieusement des exceptions à ce principe, il doit commander, car c'est pour lui qu'elles ont été établies. Au reste, il est inutile d'observer combien cette matière est délicate et combien le péril doit être grand pour ne plus écouter que le *salus populi.*

De toutes les maximes politiques, en effet, celle-ci est la plus dangereuse, parce que tous les termes en sont vagues, et par conséquent l'application en est indéterminée, ou mieux indéfinie. Aussi a-t-elle de tous les temps servi à justifier tous les genres d'ambition, d'excès et de crimes; elle sert d'égide à la tyrannie aussi bien qu'à l'anar-

chie populaire : on l'a appliquée à Marc-Aurèle comme à César ; elle est la base de la doctrine de Machiavel.

On range communément sous quatre classes les formes de gouvernement appelées régulières : l'*autocratique* ou *absolu*, le *monarchique*, l'*aristocratique*, et le *démocratique ;* on qualifie de gouvernemens mixtes ceux qui tiennent plus ou moins de ces diverses formes que nous expliquerons plus loin.

L'Europe, dans ses différens États, offre presque toutes les formes de gouvernement possibles. Si l'on veut classer ces États d'après leur gouvernement respectif, on peut les réduire aux trois classes suivantes, dont chacune cependant offre de grandes nuances dans la forme de gouvernement qu'elle embrasse. Il y a même des États qui se refusent à cette classification, offrant des monarchies dont une partie du territoire appartient à la première, et une partie à la seconde, tel que le royaume Sarde. D'autres, comme la Prusse, offrent des nuances si délicates qu'on pourrait, avec autant de raison, les classer dans la première ou dans la seconde série.

Voici ces trois classes de gouvernement dans lesquelles M. le baron Malchus range tous les États de l'Europe :

I° Autocraties ou Monarchies absolues. On en compte dix-huit, savoir : l'*empire Ottoman*, qui forme une subdivision à part ; viennent ensuite l'*empire Russe* et le *royaume de Danemarck* proprement dit ; ceux d'*Espagne* et des *Deux-Siciles* ; le *royaume Sarde*, à l'exception de la Sardaigne ; l'*empire d'Autriche*, à l'exception de la Hongrie et de la Transylvanie ; l'*État de l'Église* ; les *grands-duchés de Toscane* et d'*Oldenbourg* ; l'*électorat de Hesse* ; les *duchés de Parme* et de *Modène* en Italie ; les *principautés de Schwarzbourg-Sondershausen*, de *Hohenzollern-Sigmaringen* en Allemagne, et celle de *Monaco* en Italie ; le *landgraviat de Hesse-Hombourg*, et la *seigneurie de Kniphausen*.

II° Monarchies limitées ou constitutionnelles. On en compte trente-huit, savoir : le *Royaume-Uni* ou la *monarchie Anglaise* ; le *royaume de France* ou la *monarchie Française* ; le *royaume des Pays-Bas* ou la *monarchie Néerlandaise* ; le *royaume de Suède* et celui de *Norwège* qui forment la *monarchie Norwégieno-Suédoise* ; le *royaume de Pologne*, dont le souverain est en même temps empereur de Russie ; les *royaumes de Bavière*, de *Wurtemberg* ; les *grands-duchés de Bade* et de *Hesse* ; le *duché de Nassau* et la *principauté de Hohenzollern-Hechingen* ; la

principauté de Neufchâtel dans la confédération Suisse; tous ces États sont de véritables monarchies constitutionnelles. Viennent ensuite la *monarchie Prussienne*, les *royaumes de Saxe* et de *Hanovre*; le *grand-duché de Saxe-Weimar*; les *duchés de Saxe-Cobourg-Gotha*, de *Saxe-Meiningen* et de *Saxe-Altenbourg*; de *Brunswick*; les *principautés de Waldeck*, de *Lippe-Detmold*, *Schwarzbourg-Rudolstadt*, de *Liechtenstein*; le *duché de Lucques*; les deux *grands-duchés de Mecklembourg-Schwerin* et *Mecklembourg-Strélitz*; les trois *duchés d'Anhalt-Dessau*, d'*Anhalt-Bernbourg*, et d'*Anhalt-Kœthen*; les trois *principautés de Reuss-Greiz*, de *Reuss-Schleiz* et de *Reuss-Lobenstein-Ebersdorf*. Nous croyons qu'on pourrait ajouter à cette subdivision non-seulement le nouvel *État de la Grèce*, mais aussi les trois *principautés de Servie*, de *Valachie* et de *Moldavie*, tributaires de l'empire Ottoman, et sous la protection de l'empire Russe.

III° Républiques. On en compte trente et une. On peut les subdiviser en Aristocraties, parmi lesquelles se rangent les cantons suisses de *Lucerne*, *Zurich*, *Berne*, *Fribourg*, *Soleure*, *Bâle*, *Schaffouse* et la *république des Iles Ioniennes*. Démocraties, parmi lesquelles on classe: *Schwitz*, *Uri*, *Glaris*, *Zug*, *Appenzel-Extérieur*, *Appenzel-*

Intérieur, *Bas-Unterwald*, *Haut-Unterwald*, *Saint-Gall*, *Argovie*, *Turgovie*, *Tessin*, *Vaud*, *Genève*, les *trois ligues des Grisons* et les *décuries du Valais*, qui avec le canton de Neufchâtel, nommé dans la seconde classe et les autres républiques suisses sus-mentionnées, forment la confédération Helvétique. Viennent ensuite : *Andorre* dans la péninsule Hispanisque ; *Saint-Marin* en Italie ; *Cracovie* en Pologne ; *Lubeck*, *Francfort*, *Brême* et *Hambourg* en Allemagne.

L'*autocratie*, ou gouvernement absolu, consiste dans la réunion de tous les pouvoirs.

Le résultat de cette définition est que les pouvoirs qui, dans d'autres gouvernemens, sont exercés par plusieurs, et, par là, se balancent, sont ici concentrés, et sont dirigés par une seule volonté. Cette concentration peut être l'effet d'un pacte, aussi bien que de la seule force, et il est évident qu'elle ne dénature point les pouvoirs ; que dans l'un et l'autre cas, sans être divisés, ils restent distincts. Ainsi, un seul homme est à la fois législateur et souverain. Ces deux genres de pouvoir ont leurs attributions déterminées, n'importe le mode suivant lequel ils sont exercés ; ainsi, les lois peuvent être fondées sur les principes de la loi naturelle, le pouvoir exécutif peut maintenir la sûreté des sujets et de l'État, pro-

mouvoir leur prospérité, faire exécuter la loi, lors même que ces fonctions sont déposées en une seule et même main : voilà ce que peut un souverain absolu ; et rien dans l'ensemble de ces dispositions ne porte atteinte aux principes fondamentaux de tous les gouvernemens possibles.

Si les choses ne sont pas ainsi ; si le souverain exerce par lui-même toute espèce d'autorité sans règle connue, et sans autre guide que sa volonté, ses caprices, ses passions, sa folie, alors son gouvernement n'est pas absolu, il est arbitraire, et l'injustice le fait dégénérer en tyrannie. Tibère, Néron, Caligula, n'étaient point des despotes ; c'étaient des tyrans, des monstres, des ennemis du genre humain.

Prenons pour exemple le royaume de Danemarck : Le gouvernement y était mixte, et la couronne élective. Tout y était réglé par les États, des querelles perpétuelles agitaient le royaume ; la tranquillité publique était sans cesse troublée, l'ordre de la bourgeoisie lui-même proposa au souverain de s'investir de toute l'autorité. Les États furent abolis, tous les pouvoirs furent remis dans la même main, et la couronne fut déclarée héréditaire. Ainsi, le Danemarck devint un État constitutionnellement absolu. Cependant les règles de l'administration et de la

succession y sont déterminées par ce qu'on nomme *la loi royale* faite par Frédéric III; l'ordre judiciaire est fondé sur un Code dont on admire la sagesse, et le Danemarck est un des États de l'Europe les mieux gouvernés.

L'empire de Russie a un gouvernement absolu : cependant la Russie a un conseil d'empire, un sénat, un saint-synode, des lois, des juges, des collèges, des conseils, pour diriger l'administration.

L'acte d'élection de 1613, qui conféra la couronne des Czars à Michel Romanow et à ses descendans, et qui seul offre l'apparence d'une constitution, loin d'affaiblir l'autorité du souverain, consacre, au contraire, le pouvoir absolu. L'empereur Alexandre que ses lumières et ses vertus plaçaient à la hauteur du siècle, s'efforça d'accomplir ce que Catherine II n'avait fait qu'ébaucher, en substituant de bonnes lois aux décisions arbitraires de l'autorité suprême; en 1811, il proclama hautement ce principe, que la loi est au-dessus du souverain; et l'on peut dire, en effet, que depuis lui la justice a succédé à l'arbitraire, et que l'empire Russe a pris place parmi les États sagement constitués.

Enfin, cet empire Ottoman, que l'on donne comme le prototype du despotisme et de toutes

les horreurs qu'on lui attribue, quel est son gouvernement ? A l'égard de la politique, le Grand-Seigneur ne se hasarde point à faire la guerre qu'il n'ait l'assentiment du *Mufti* : toutes les affaires se traitent dans un conseil appelé *Divan*. L'état religieux, la jurisprudence civile et criminelle, sont réglés par le *Koran*. Le sultan n'a pas plus le pouvoir de le transgresser que le dernier de ses esclaves; sa vie répond de sa fidélité à l'observer. D'ailleurs, il y a de nombreux commentaires du Koran, ils forment un Code complet de lois civiles, semblables au Code et aux Pandectes : celui d'Abou-Hanyfah sert de règle dans toute l'étendue de l'empire. Le Mufti de Constantinople, et les *moulahs*, sont chefs de la justice; il y a des juges particuliers, kadis, dans tous les endroits de l'empire. Quant aux impôts, ils sont exactement réglés par le Koran. Koproli-Niuhman, grand-vésyr sous Achmet III, reçut de ce prince l'ordre de lever les sommes nécessaires pour faire la guerre au Czar. Voici la réponse de ce ministre : « Invincible seigneur, tes sujets ne peuvent être imposés au-delà de ce que la loi et le prophète prescrivent. »

Une *monarchie* est un État où un seul gouverne, mais par des lois fixes et établies. Elle est tempérée, limitée, constitutionnelle lorsque la nation

concourt au pouvoir législatif par ses représentans, sous les noms divers d'États, Chambres, Parlement, comme nous l'avons vu plus haut, pour tous les pays rangés dans la seconde classe.

Dans une monarchie, la loi est assurée par la forme dans laquelle elle doit être établie, exécutée, maintenue ou abolie. Aussi les sujets y jouissent de la liberté civile, selon que les lois sont justes, qu'elles préviennent tout acte contraire à la sûreté des personnes et des propriétés, et que le pouvoir judiciaire est bien ou mal organisé. Il y a d'ailleurs dans ces États des institutions intermédiaires qui forment une espèce de contre-poids. Ce contre-poids est utile quand même il ne consisterait que dans l'opinion, parce que tout dépositaire de l'autorité a une propension naturelle à l'étendre; et s'il n'est pas arrêté, il marche à grands pas vers l'arbitraire; mais un moyen de le modérer est le serment qu'il fait de gouverner selon les lois et les anciennes coutumes. Monarque, roi, majesté, sont les qualifications attribuées au chef d'une monarchie; mais ces titres ne déterminent point son pouvoir, puisqu'il est des monarchies où le pouvoir est absolu, d'autres où il est modifié à certains égards. Le titre d'empereur porté par le chef d'un pareil État, ne donne ni augmentation de pouvoir ni prééminence.

L'*aristocratie* est le gouvernement des notables ou nobles ; les deux pouvoirs sont entre les mains de *plusieurs* qui l'exercent collectivement ou séparément. Lorsque *quelques-uns* s'en emparent abusivement, on le nomme *oligarchie*.

La *démocratie* est le gouvernement populaire : le peuple est censé gouverner par lui-même, ou par des délégués qu'il choisit pour un temps déterminé, et auxquels il donne ou ne donne pas d'instructions. La démocratie dégénère souvent en démagogie et en anarchie : elle est l'effet de l'*extrême égalité*, en conséquence de laquelle tout le monde veut commander et personne ne veut obéir.

L'usage a consacré le nom de *république* à ces deux dernières espèces de gouvernement, parce que l'autorité suprême n'y est pas confiée à un seul, qu'elle est élective ou temporaire, et que tous les citoyens y participent plus ou moins.

Quels sont les avantages et les inconvéniens des diverses formes de gouvernement ? et laquelle peut convenir le mieux à tel pays, à tel ou tel peuple? Nous nous bornerons à observer en général que tout gouvernement, n'importe sa forme, est bon s'il atteint le but de l'association, et qu'il est vicieux s'il ne l'atteint pas ; mais nous ajoutons que tout gouvernement, quelque par-

fait qu'on le suppose en théorie, ne saurait convenir à tous les peuples, à tous les États. Quoi qu'il en soit, les publicistes s'accordent sur les points suivans : un État très borné, comme une cité, peut sans inconvénient avoir un gouvernement populaire ; si elle a un territoire étendu il lui faut un gouvernement aristocratique ; un État d'une étendue plus considérable exige le gouvernement tempéré d'un seul ; et un État très vaste ne saurait conserver ni sa tranquillité, ni sa sûreté, que par une autorité sévère et absolue : la Russie, l'empire Ottoman, la Perse, la Chine, sont des exemples qui viennent à l'appui de cette dernière maxime.

VI.— ÉTATS HÉRÉDITAIRES ET ÉLECTIFS.

Le grand avantage de la royauté sur les autres formes de gouvernement est la stabilité. Or, vous lui ôtez cet avantage si vous la rendez élective.

Lorsque Alexandre eut expiré dans Babylone, tous ses lieutenans se réunirent autour de son lit, et levèrent les yeux sur son sceptre ; mais quand on leur eût annoncé qu'il laissait un fils, aucun d'eux n'osa porter la main sur ce sceptre, et l'ambition de chacun fut contenue par celle de tous.

—

Un État *héréditaire* est celui où la suprême magistrature passe de droit à l'héritier légal du

défunt. Ce droit est réglé par la loi ou par la coutume : la force ne saurait le légitimer.

On distingue quatre modes d'hérédité:

1° L'héritage passe au mâle aîné de la ligne aînée masculine, comme en France, en vertu de la loi salique; 2° il passe au mâle le plus âgé de la famille régnante, comme autrefois en Espagne; de cette manière le frère du roi défunt a souvent été préféré au fils moins âgé que lui; 3° les femmes, ou leurs descendans, sont admises sans aucune autre condition qui les distingue des mâles, sinon que le frère cadet est préféré à la sœur aînée; mais la fille du frère aîné est préférée au fils aîné du cadet; 4° la succession passe aux femmes sous la condition de ne point se marier hors du pays, sans le consentement de la nation, comme en Portugal.

En principe, la qualité d'héritier ne donne que ce que le Droit romain nomme *jus ad rem;* il faut le serment du nouveau souverain et des sujets pour lui donner *jus in re*, c'est-à-dire pour l'investir réellement de l'autorité souveraine[1]; mais dans la pratique, l'héritier présomptif est saisi de droit de la couronne.

L'hérédité est fondée, ou sur le consentement exprès ou tacite, ou sur la force; dans ce dernier cas le souverain est un usurpateur, et sa possession, qui est nulle, peut lui être enlevée de la

même manière qu'il l'a acquise : ainsi, elle est précaire, elle ne dure qu'autant que les sujets ne sont pas en état de la détruire et de recouvrer leur liberté. Le serment réciproque, librement prononcé, le légitime, il constitue un engagement mutuel que la tranquillité de l'État doit rendre sacré.

Un Royaume, ou État, est *électif* lorsque le chef est élu dans la forme établie par la loi constitutionnelle. Cette magistrature est à vie, ou ne dure qu'un temps limité. A l'exception du Saint-Siége, il n'y a plus d'États électifs, tels que l'étaient autrefois l'empire germanique, la Pologne, l'Ordre de Malte, etc.

Il s'agit maintenant de déduire les avantages et les inconvéniens de l'hérédité.

On objecte d'abord : toute association politique a le droit naturel de choisir son chef; elle renoncerait à ce droit en consacrant l'hérédité; elle renoncerait donc à la portion la plus essentielle de sa liberté politique. D'ailleurs, la succession établie dans la même famille peut donner une suite de mauvais princes, de mauvais chefs, et il faudrait les supporter au détriment de l'État, ou l'exposer à des secousses dangereuses pour s'en délivrer. D'un autre côté, l'homme incline naturellement vers la domination, il cherche à

l'étendre à mesure qu'il l'exerce et qu'il s'y accoutume ; au moyen de quoi un gouvernement, de libre qu'il était, tomberait insensiblement dans le despotisme, et peut-être dans la tyrannie. Enfin, l'hérédité introduit le favoritisme, des exceptions, des priviléges ; elle amène le luxe, les besoins factices, la corruption des mœurs ; insensiblement les revenus de l'État sont détournés de leur véritable destination ; on est forcé de les augmenter : le souverain les considère comme sa propriété, et le peuple gémit sous l'oppression, pour satisfaire les goûts du prince, de sa famille, et de ses favoris. Voilà, en abrégé, les inconvéniens de l'hérédité.

Les raisons qui militent en sa faveur sont les suivantes :

Une nation peut renoncer au droit de renouveler son chef à chaque vacance, et le sacrifice qu'elle fait par-là d'une portion de ses droits lui assure d'autant plus la jouissance de ceux qu'elle conserve ; en effet, on ne saurait se dissimuler les secousses fâcheuses qu'un État éprouve lorsqu'il s'agit de lui donner un nouveau chef ; les prétentions, les intrigues, les agitations, les factions, les troubles, presque toujours la guerre civile et même étrangère ; d'ailleurs, le peuple, s'il est abandonné à lui-même, choisit en tu-

multe, et choisit sans discernement; car, en pareille occurence, il est hors d'état de bien juger; lorsqu'il est remplacé par des délégués, il se trouve sous l'influence de l'ambition et de la corruption. Si, enfin, la force armée s'empare du choix, le gouvernement devient alors irrévocablement militaire, c'est-à-dire, turbulent, arbitraire; et l'on se rappelle que c'est par-là qu'ont péri tant d'empereurs romains, et que l'empire lui-même a succombé.

Sans contredit, un bon prince peut avoir un successeur qui n'a point hérité de ses vertus; mais la différence entre eux est une chose incertaine; d'ailleurs, la machine du Gouvernement peut se trouver si solidement établie, qu'il serait difficile de l'ébranler; les conséquences mêmes de cet ébranlement, dont le successeur craindra les effets pour lui-même, pourront le contenir. Au pis aller, il vaut mieux supporter quelques abus que d'exposer l'État à des troubles et à la guerre civile; toutefois si le mal va toujours en empirant, si le prince viole le pacte social, s'il devient un tyran, les droits imprescriptibles de la nation ne l'autorisent-ils pas à regarder ce même pacte comme rompu, et à se regarder comme dégagé de toute espèce d'obligation?

Mais enfin, si la défiance à l'égard d'un successeur héréditaire doit causer tant de sollicitude, quelle garantie aura-t-on des vertus, des talens, du patriotisme, de la sagesse d'un chef qu'il s'agira d'élire ? Quelle certitude aura-t-on que la brigue n'a pas élevé un fourbe, un hypocrite, un ambitieux caché sous le masque de la popularité. Très probablement (car les êtres privilégiés sont rares) l'homme qui réunira les suffrages sera obligé de faire aux dépens de la chose publique son apprentissage dans l'art si difficile de gouverner : il commencera par culbuter l'administration, sous le prétexte de la perfectionner ; mais dans le fait, pour récompenser ses amis, promouvoir et élever ses parens, punir ses ennemis, et s'affermir en se faisant beaucoup de créatures. Quel respect aura-t-on pour ce nouveau venu. On sait qu'en général l'homme respecte et obéit plus par habitude que par sentiment.

Si l'on porte ses regards sur les États électifs et sur les États héréditaires, on voit les premiers agités à chaque changement : s'ils ne plient pas sous l'influence étrangère, ils sont tourmentés par des troubles intérieurs, et leur existence même se trouve compromise ; tandis que dans les États héréditaires le changement du chef est un événement

à peine sensible, et c'est tout au plus si on donne quelque regret au prince qui a fait le bonheur et la gloire de sa nation. On peut ajouter qu'un chef électif est en général plus occupé de son intérêt personnel et de celui de sa famille, que de l'intérêt public ; qu'il porte rarement ses regards sur l'avenir; que cet avenir n'est rien pour lui, parce qu'il n'y voit que son néant ; tandis que le chef héréditaire se voit renaître dans sa descendance, et qu'en portant sa sollicitude sur elle, il la porte également sur l'État, et s'identifie avec lui ; les deux intérêts deviennent communs, et le bonheur, la gloire du chef, deviennent le bonheur, la gloire de la patrie.

Tels sont les argumens par lesquels on a tour à tour combattu et défendu l'hérédité : mais si nous consultons l'expérience, seul moyen d'apprécier la valeur des théories, le témoignage de tous les siècles dépose que, pour un peuple, les conditions d'ordre et de stabilité ne se trouvent que dans la transmission héréditaire de la couronne.

Napoléon lui-même a rendu un éclatant hommage à ce principe social : « Ce qui m'a perdu, disait-il, c'est surtout que ma dynastie n'était pas assez ancienne. Je me serais relevé du pied des Pyrénées mêmes, si seulement j'eusse été

mon petit-fils : et ce que c'est pourtant que la magie du passé ! . . . j'étais l'*élu* des Français, leur nouveau culte était mon ouvrage ; dès que les anciens ont reparu, voyez avec quelle facilité ils sont retournés aux idoles ».

On a demandé encore, dans la supposition de l'hérédité, si le prince pouvait considérer l'État comme son patrimoine. La réponse est infiniment simple. La qualité de chef d'une nation est une charge, une dignité ; son objet est de gouverner la nation pour sa sûreté, sa tranquillité, sa prospérité : rien de tout cela n'a rapport avec la propriété. D'un autre côté, la propriété entraîne le droit de disposer ; or, il est constant, d'après les principes les plus positifs du droit des gens, que le chef d'une nation ne peut disposer, de son seul gré, ni de l'État, ni de la dignité ; ainsi, le prétendu *droit patrimonial* tombe faute de base. Quand même une nation reconnaît un chef, un conducteur, en un mot, un souverain, elle lui confie l'autorité nécessaire pour exercer cette fonction : elle ne lui donne rien au-delà. Le droit de conquête lui-même ne peut franchir cette limite. Aussi les choses en reviennent toujours à cette vérité irréfragable, que les princes sont établis pour le

bonheur des peuples, et non les peuples pour le bonheur des princes.

C'est ici le lieu de parler des *renonciations*. Il est des cas où l'intérêt de l'État exige qu'un prince, héritier éventuel d'un État, renonce à son droit, et la nation est autorisée à l'exiger. La validité de pareilles renonciations ne saurait être contestée; mais elles ne peuvent obliger que ceux qui les font: elles sont absolument *personnelles*; aucune stipulation ne peut renverser ce principe. Ainsi, un prince qui renonce à un État est valablement engagé; mais ses descendans ne le sont point, parce qu'ils sont compris virtuellement dans le pacte constitutionnel, et s'ils participent à la renonciation, elle leur demeure personnelle. Il y a plus, le prince qui a renoncé peut revenir contre cet engagement, si le vœu, si l'intérêt de l'État l'exigent; mais il est évident que ce retour ne saurait avoir lieu dans le cas où la nation aurait déjà disposé de la souveraineté: ce dernier point doit être regardé comme incontestable.

L'histoire moderne nous fournit des exemples remarquables de renonciations: La première est celle que fit Louis XIV en épousant, en 1659, l'infante Marie-Thérèse, fille du roi d'Espagne,

Philippe IV ; la deuxième de 1713, est celle par laquelle Philippe V, roi d'Espagne, renonça à la couronne de France ; la troisième est celle du duc de Berri, renonçant à la couronne d'Espagne ; la quatrième est celle du duc d'Orléans, portant la même renonciation.

VII. — DE LA LIBERTÉ.

Libertate modicè utantur; temperatam eam salubrem et singulis et civitatibus esse; nimiam et aliis gravem, et ipsis qui habeant effrenatam et præcipitem esse.

(TITE-LIVE.)

La liberté, *primitive, naturelle*, considérée comme faculté indéfinie, est la faculté d'agir ou de ne pas agir dans tel ou tel sens ; considérée comme faculté d'un être intelligent et sensible, elle est pour cet être la faculté de rechercher ce qui lui serait utile, ou de fuir ce qui lui semble nuisible. Vue enfin comme faculté d'un être intelligent, sensible et sociable, elle est pour l'homme, dans ses rapports avec ses semblables, le droit de faire ce qu'il croit être convenable pour lui sans nuire à autrui. Ainsi, on peut dire que l'ordre social peut seul établir la liberté

compatible avec la condition humaine, parce que cet ordre seul en assure la jouissance.

La liberté *civile* consiste dans la faculté de faire ou de ne pas faire ce que la loi ne défend pas. Cette liberté varie donc avec les lois, soit politiques, soit privées : elle peut exister dans les Etats absolus, selon que la loi y est certaine ou arbitraire, juste ou injuste ; selon que la volonté du chef est dirigée par le caprice ou la raison, elle ne peut être que précaire. Elle existe dans la monarchie et dans tout autre gouvernement modéré, parce que les lois et les institutions intermédiaires arrêtent les écarts de l'autorité, de même qu'elles arrêtent ceux des classes inférieures.

Dans les républiques, on prétend jouir d'une double liberté ; on l'appelle liberté civile et *politique*. La première résulte de la stabilité et de la justice de la loi ; la seconde résulte de la participation quelconque des citoyens à la chose publique ; mais on peut dire que cette dernière, appréciée d'après l'expérience, consiste dans l'opinion plus que dans le fait, et qu'elle flatte plus l'amour-propre qu'elle n'a de réalité.

Dans les gouvernemens mixtes la liberté politique est plus ou moins grande, plus ou moins assurée, plus ou moins générale, selon le plus ou

moins d'équilibre dans la distribution des pouvoirs. Mais on sait combien cette répartition est difficile; aussi n'a-t-on pas encore découvert de forme de gouvernement sans défauts, sans inconvéniens. Cette vérité prouve combien il est imprudent, et même dangereux de toucher, sans les causes les plus graves, à un gouvernement supportable.

VIII. — DE L'ÉGALITÉ.

Il n'est point sans doute sur la terre d'égalité parfaite; cependant toutes les inégalités y ont leur cause, ici dans la nature, là dans les lois. Toutes les prééminences sociales doivent donc être fondées sur l'utilité.

Tous les hommes sont inégaux en facultés et en moyens, c'est une vérité de première évidence. Tout système donc qui aurait pour but d'établir l'égalité de fait, serait une absurdité qui ne mériterait plus même d'être réfutée.

Mais tous les hommes, quelles que soient ces différences de fait, ont tous un droit égal à jouir de leurs facultés physiques et morales; c'est ce qu'on appelle pour chacun l'égalité de droit.

Il existe entre l'égalité, l'indépendance et la

liberté, une telle affiliation qu'elles subissent inévitablement le même sort, et l'une ne saurait être diminuée sans que l'autre ne le soit également; or, il est évident que l'égalité a cessé plus ou moins dès que les hommes se sont rapprochés, qu'ils ont introduit la propriété, et qu'ils se sont associés pour leur sûreté commune.

La manière dont les associations se forment détermine le degré d'égalité dont chaque associé doit jouir; si tous participent également au pacte social et à la direction souveraine, on dit qu'ils ont l'égalité politique. Mais en analysant cette théorie, on voit qu'elle n'a aucune base pratique; en effet, il est impossible, d'un côté, que tous les individus qui constituent une société politique, prennent part à la chose publique; et de l'autre, que ceux, qui en ont le droit, y participent tous également : cette vérité est applicable à tous les gouvernemens possibles.

Quant à l'égalité de rang, elle est une chimère, une absurdité. Elle n'a jamais existé nulle part, elle est même incompatible avec l'ordre social. Le magistrat, quelles que soient ses fonctions, a un rang au-dessus du simple citoyen; jamais le riche ne s'est confondu avec le pauvre, l'homme instruit avec l'ignorant, l'homme d'esprit avec l'imbécille. La hiérarchie sociale a toujours existé,

et elle se maintiendra en dépit de tous les niveleurs. « Ceux-là sont des hommes ennemis de Dieu et des autres hommes, des êtres dégradés par leurs passions, qui, comme les démons de Milton, voudraient dégrader tous les autres, pour les rabaisser à leur niveau ».

IX. — DE L'ESCLAVAGE.

> Le malheur des sociétés serves, c'est que les hommes y sont divisés en deux classes, dont l'une ne produit rien, parce qu'elle ne travaille pas, et dont l'autre produit peu, parce qu'elle travaille pour autrui.

—

L'état de servitude est-il compatible avec les lois de la nature, ou bien leur est-il essentiellement contraire ?

Cette question si importante a été traitée par Montesquieu et Raynal qui l'ont résolue négativement. S'il ne s'agissait ici que de sentiment et d'humanité, personne assurément n'hésiterait à faire cause commune avec eux. Mais les auteurs, qui se sont renfermés dans l'examen des principes rigoureux, ont cru devoir rechercher ce que la nature permet ou défend à l'homme abandonné à son propre sentiment, à toute sa liberté.

Les écrivains qui proscrivent l'esclavage ont

établi en principe que la liberté est inaliénable et imprescriptible, parce qu'elle est fondée sur la loi naturelle; qu'elle est inhérente à l'espèce humaine; que l'homme ne peut point y renoncer; que d'ailleurs l'esclavage avilit sa dignité, et qu'il n'en est point le maître, parce qu'il avilirait en même temps le Créateur.

Les adversaires de cette doctrine disent : que la liberté que l'auteur de la nature a donnée à l'homme, n'est qu'une faculté; qu'il peut l'exercer ou ne point l'exercer; qu'il n'existe dans la nature d'autres lois positives, impératives, que les lois physiques; que, par conséquent, l'homme peut renoncer à la faculté d'être libre, tout aussi bien qu'il a le droit d'en jouir; ils ajoutent que si l'homme peut renoncer (comme cela est avoué par les défenseurs de sa liberté), pour un temps déterminé à cette liberté, il n'existe aucune raison pour qu'il ne puisse pas également y renoncer pour un temps indéfini.

Si l'on n'écoute que les conseils de l'humanité, si l'on n'a égard qu'à la dignité de l'homme, enfin, si l'on ne consulte que la sensibilité et la bienfaisance, si l'on s'abandonne à l'impression que fait le seul mot d'esclavage, il est certain qu'on rejettera fort loin toute idée de servitude; mais ce n'est point par le seul sentiment que la

question doit être décidée ; il s'agit d'une faculté, d'un droit, et même d'un droit positif. Ainsi on veut déterminer si, par sa nature, abstraction faite de toute autre considération, l'homme peut disposer de sa liberté pour un temps indéfini.

Or, il est à peu près démontré que l'auteur de la nature n'a imposé à l'homme aucune loi, aucune obligation, hors celle de se conserver ; il l'a créé libre, et l'a doué des facultés nécessaires pour diriger sa liberté ; il peut en user ou en abuser ; il en est le maître pour ce qui le concerne individuellement ; il ne peut être contenu que par son sentiment intime, et par les lois sociales : voilà la rigueur, les vrais principes, voilà la base du jugement qu'il faut porter sur l'esclavage ; et si l'on admet une fois que l'homme peut s'y soumettre instantanément, il le peut aussi définitivement ; cette conséquence est sans réplique ; et aucune subtilité, aucune déclaration ne peuvent la détruire. On conclut donc que l'homme a la faculté pleine et entière de faire le sacrifice de sa liberté, et de se soumettre volontairement à la servitude.

Mais il est sensible que ce droit est personnel et qu'un père ne peut l'étendre sur ses enfans. Quel que soit l'état du père, ceux-ci naissent

libres, et ils doivent pouvoir, si la loi est muette, réclamer leur liberté dès l'âge où la loi accorde action en justice aux citoyens. Ce n'étaient point là les maximes du Droit romain, et encore moins celles du droit féodal ; mais la saine philosophie a fait justice de dispositions aussi barbares et aussi contraires à la nature.

Au surplus, la faculté qu'a un homme de se soumettre à la servitude, n'établit point le droit de l'y réduire malgré lui ; la liberté est le bien le plus précieux de l'homme : elle est sa marque distinctive ; aucun autre homme n'a le droit de la lui ravir, et celui de propre conservation l'autorise à tout pour repousser quiconque voudrait le tenter.

Il est cependant une exception à cette règle : c'est le cas où un homme aurait mérité de perdre la vie ; cette peine est commuée en servitude ; il ne peut s'y soustraire qu'en préférant la mort ; on n'a jamais considéré la condamnation aux galères, aux travaux publics, même à perpétuité, comme contraire à la loi naturelle ; et cependant cela serait ainsi, si la privation de la liberté était défendue par cette loi ; et, alors, à plus forte raison défendrait-elle de mettre à mort.

Quant à l'esclavage des nègres en particulier, il doit être jugé d'après les mêmes principes que

celui des blancs ; car ils sont hommes comme eux, et la nature leur a donné les mêmes facultés, les mêmes droits ; la différence ne consiste que dans l'éducation, et dans les mœurs qui en sont le résultat.

X. — DES POUVOIRS.

Le pouvoir n'est que le droit réduit en acte, ou le droit en exercice. Les pouvoirs de la société ne sont donc que les droits exercés par la société.

Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, quelle que soit leur distribution, comprennent tout le régime qui constitue une société civile.

Ces deux pouvoirs sont séparés l'un de l'autre, et des limites sont assignées à chacun d'eux, afin que l'un ne puisse empiéter sur les attributions de l'autre.

On divise chaque pouvoir en particulier, en le partageant en plusieurs portions ou magistratures, dont chacune est déléguée à des individus différens. Ainsi, le pouvoir législatif est distribué dans plusieurs conseils délibérant séparément, afin

que la sagesse des uns prévienne les erreurs des autres ; et le pouvoir exécutif est distribué dans des administrations et des tribunaux qui appliquent la loi à tous et à chacun en particulier, et l'on fait exécuter ses décisions avec la force publique ; de là, la division du pouvoir exécutif en pouvoir administratif, en pouvoir judiciaire, et en pouvoir coactif ou militaire.

Pouvoir législatif. — Ce Pouvoir établit, interprète, abroge les lois. Il serait inutile d'insister sur l'importance d'une fonction aussi étendue, aussi délicate, de même que sur les devoirs qu'elle impose, sur les connaissances, sur l'impassibilité qu'elle exige, sur l'influence qu'elle exerce à l'égard de la tranquillité, du bonheur, et même de l'existence de la société ; mais nous citerons ce passage où sont exposés les devoirs et les fonctions du législateur. « Pour découvrir les meilleures règles de société qui conviennent aux nations, il faudrait une intelligence supérieure qui vît toutes les passions des hommes, et n'en éprouvât aucune, qui n'eût aucun rapport avec notre nature, et qui la connût à fond ; dont le bonheur fût indépendant de nous, et qui voulût bien s'occuper du nôtre ; enfin, qui, dans les progrès des temps, se ménageant une gloire éloignée, pût travailler dans un siècle et jouir dans un autre.

Il faudrait des dieux pour donner des lois aux hommes.

Le législateur doit se dire que la félicité publique repose sur les lois, et qu'elles ne peuvent atteindre ce but qu'autant qu'elles sont justes, parce que les seules lois justes invitent le citoyen à les respecter; la force de l'autorité peut bien en assurer l'exécution; mais cet état de contrainte cause le mécontentement et aliène les esprits; tandis que la force morale, c'est-à-dire, la justice de la loi, invite naturellement à la respecter et à lui obéir.

Le mode d'organisation du pouvoir législatif détermine la forme du gouvernement. Une nation qui s'étend au delà d'une cité, ne peut l'exercer par elle-même. Les représentans ou délégués auxquels elle le confie, servent de contre-poids aux écarts possibles du pouvoir exécutif; si ce contre-poids est sans force, le despotisme existe de fait, malgré le vœu de la loi, et en dépit de la volonté nationale.

Pouvoir exécutif. — Ce pouvoir exerce la souveraineté, il est la clef de la voûte de toute société civile. Lui seul a de l'action; lui seul imprime le mouvement à toute la machine sociale; lui seul agit au nom de toute la nation, et la représente dans tous ses attributs extérieurs. Ainsi, il a la direction

de la force armée, la perception et l'emploi du revenu public, la surveillance de la justice, de la police et des mœurs ; il est chargé du maintien de la tranquillité, tant intérieure qu'extérieure ; il détermine la guerre et négocie la paix ; il protège l'industrie, le commerce, les sciences et les arts ; c'est lui, en un mot, qui est chargé de promouvoir la prospérité et le bonheur de la nation.

Aussi, c'est essentiellement le pouvoir exécutif qui doit connaître et poursuivre tout ce qui appartient à la conservation de la société dont la conduite lui est confiée ; c'est donc lui qui doit connaître et pratiquer les vrais principes du droit des gens, puisque son ignorance ou ses erreurs, à cet égard, pourraient plonger la nation dans un abîme de malheurs.

Il est de l'essence du pouvoir exécutif de n'être point responsable de ses actions ; c'est là une suite de l'inviolabilité. Cependant, il faut une garantie contre les actes arbitraires ; il faut que le chef du pouvoir soit arrêté dans la tendance qu'il peut avoir à empiéter sur les droits, sur la liberté du peuple ; il faut, en un mot, qu'il ne puisse point agir dès qu'il veut violer ses obligations. L'obstacle qu'il doit rencontrer consiste dans la responsabilité de ses agens. Cette respon-

sabilité, pour n'être point éludée, exige que le pouvoir exécutif ne puisse avoir d'autre action que par l'entremise de ses agens. Tout ordre de choses, contraire à ce principe, constitue le despotisme, et lorsque ce moyen, quoiqu'établi est négligé, on peut dire que l'esprit public est corrompu, et que le Gouvernement a une marche irrégulière.

Il est des gouvernemens mixtes où la puissance exécutive participe d'une manière quelconque à la législation, et alors son pouvoir augmente d'une manière proportionnelle ; car il n'est plus le simple agent d'une volonté étrangère ; il l'est aussi en grande partie de sa propre volonté. En Angleterre, chaque membre du parlement a le droit de proposer des lois. Le roi se borne à en proposer l'objet à la délibération du parlement, sans exprimer d'opinion ; la chambre des pairs a la négative sur celle des communes ; le roi l'a sur toutes les deux, et lorsqu'il en use, les délibérations demeurent sans effet.

On ne saurait contester l'utilité publique de la participation du pouvoir exécutif à la confection de la loi, bien qu'elle soit contradictoire avec les principes dits républicains. En effet, le Gouvernement se trouve placé entre la nation comme être moral, et tous ses membres comme indi-

vidus. Il sent donc seul le choc de l'intérêt personnel avec les intérêts publics, et par conséquent, les moyens d'en arrêter les suites; d'un autre côté, il doit connaître les besoins de l'État, ceux des sujets, et les moyens de les concilier et d'y pourvoir; aussi lui seul peut éclairer et diriger le législateur vers le but de la société; par conséquent, il doit participer d'une manière quelconque à la législation, sinon il y a un tiraillement perpétuel entre les deux pouvoirs; la législation est incertaine et flottante. On objecte que cet ordre de choses donne de la prépondérance au pouvoir exécutif, qu'il peut influer sur la liberté civile et politique. C'est une vérité qu'il faut reconnaître; mais c'est aussi pour cette raison qu'il faut une digue contre les envahissemens du pouvoir exécutif; et l'Angleterre en offre un exemple. Le parlement a deux moyens légaux pour arrêter les entreprises inconstitutionnelles de ce pouvoir : le premier est le refus du subside annuel; le second le refus du renouvellement de *mutiny-bill*, c'est-à-dire le serment annuel de l'armée. Mais on conçoit que les circonstances doivent être bien graves pour que le parlement ait recours à la double arme que nous venons d'indiquer; il faut remarquer d'ailleurs que ce n'est jamais le pouvoir exécutif qu'il atta-

que ainsi directement ; il n'attaque que ses agens, parce que c'est sur eux seuls que pèse la responsabilité ; aussi le déplacement des ministres termine en général la querelle, et tout rentre alors dans l'ordre accoutumé. Ce renversement du ministère est forcé dès que le parti de l'opposition a la majorité, à moins que le roi persistant, ne dissolve le parlement pour en convoquer un autre.

Pouvoir judiciaire. — Le pouvoir judiciaire est chargé de l'application de la loi ; c'est en lui que réside essentiellement l'administration de la justice. Nous avons dit qu'il était une émanation du pouvoir exécutif ; ainsi il est un pouvoir délégué, non par la nation immédiatement, mais par son souverain.

Ce pouvoir est confié à des fonctionnaires appelés magistrats, juges. Ils prononcent, d'après les lois, sur les litiges qui surviennent entre les particuliers. L'importance de pareilles fonctions exige que le pouvoir judiciaire soit soustrait à toute influence supérieure ; c'est là le principe de l'*inamovibilité* des juges, et de l'indépendance de leurs fonctions. Instruction, justice, impartialité, intégrité, incorruptibilité, voilà ce qui caractérise un juge. La fortune des citoyens, la tranquillité des familles dépendent de la ma-

nière dont il tient la balance. Un juge, dit Bacon, doit être aussi chaste que la femme de César : non-seulement il ne doit pas être injuste, mais encore il ne doit pas même être soupçonné.

Le juge, en appliquant la loi aux contestations soumises à sa décision, ne peut ni interpréter la loi, si ce n'est suivant certaines règles, ni y suppléer ; car, dans le premier cas, il empiéterait sur l'autorité législative ; dans le second, la justice deviendrait arbitraire. En un mot, il est l'organe et non l'auteur de la loi ; mais il n'est pas nécessaire que le cas sur lequel il a à prononcer soit *in terminis*, dans la loi ; car il est impossible que les règles générales établies aient tout prévu littéralement. Il doit suffire au juge, pour rassurer sa conscience, qu'il trouve de l'analogie entre les principes, soit généraux, soit particuliers de la législation, et l'objet du litige qu'il doit terminer. Ce sont les jugemens de cette espèce, qui constituent ce qu'on nomme *jurisprudence ;* elle est un supplément au texte précis de la loi civile.

Mais s'il n'existe pas de loi expresse sur le fait en litige, et si le juge ne découvre aucune analogie, il doit recourir à la raison naturelle, source primitive de toute loi. D'un autre côté, la loi

ayant pour objet de protéger la bonne foi et de punir la fraude, tant que le juge aura en vue ce principe, il sera certain de suivre, sinon le texte, au moins, l'*esprit* de la loi, et de remplir religieusement son devoir.

XI. — DE LA LOI EN GÉNÉRAL.

Les lois sont des règles imposées à l'homme pour le diriger dans ses actions. Elles doivent être claires, précises, conformes à la raison et à la forme du Gouvernement, relatives aux mœurs, au sol, au climat, toutes en faveur de la vertu, puisqu'enfin elles doivent toutes s'y rapporter.

Les lois, dans la signification la plus étendue, dit Montesquieu, sont les rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses. Dans ce sens, tous les êtres ont leurs lois.

Relativement au système entier des lois qui embrassent tous les états dans lesquels on peut considérer l'homme, les lois sont les résultats nécessaires des rapports que les choses ont entre elles et avec nous, et l'obligation de nous conformer à ces mêmes rapports.

Les *lois naturelles*, sont celles que Dieu a établies et qu'il enseigne aux hommes par les lumières de la raison. Elles sont fixes et im-

muables, aucune autorité humaine ne peut les abolir.

Naturalia jura quæ apud omnes gentes peræquè observantur, divinâ quidem providentiâ constituta semper firma atque immutabilia permanent.

Civilis ratio naturalia jura corrumpere non potest.

Les *lois primitives*, sont celles que les hommes ont établies, et qu'ils peuvent changer.

Ea quæ ipsa sibi quæque civitas constituit, et sæpe mutari solent.

Les règles de l'équité naturelle, sont de vivre honnêtement, de ne faire tort à personne, de rendre à chacun ce qui lui appartient; *honestè vivere, alterum non lædere, suum cuique tribuere.*

Ces règles, étant des vérités immuables, dont la connaissance est inhérente à la raison, on ne peut les ignorer, ni dire qu'on les ait ignorées.

Considérée dans l'ordre social, la loi est une déclaration solennelle du souverain sur un objet d'intérêt commun. Elle a pour objet de fixer, de déterminer les rapports des individus ou des autorités avec l'État, ou les rapports des individus entre eux. Le caractère de la loi est d'être générale.

Son effet est d'obliger toutes les personnes qui existent sur toute l'étendue du territoire où elle est en vigueur, de suivre la personne de celui dont elle règle l'intérêt en quelque lieu qu'il se trouve ; de n'étendre sa puissance que pour l'avenir, conséquemment de n'avoir point d'effet rétroactif.

Si l'on manque de loi, il faut consulter l'usage ou l'équité.

L'équité est le retour à la loi naturelle dans le silence, l'opposition ou l'obscurité des lois positives.

La loi est abrogée ou expressément, et ce ne peut être que par une loi nouvelle, ou tacitement, lorsqu'elle a cessé depuis long-temps d'être exécutée.

L'essence de la loi est de commander, de défendre, de permettre, de punir.

La loi ne doit statuer que sur ce qui est raisonnable, car la force de la loi est dans la raison et la justice.

La loi doit être connue de tous ; il importe donc de prendre des mesures pour la faire connaître et pour ôter tout prétexte d'ignorance ; c'est par cette raison qu'on établit ordinairement des formes légales pour constater l'existence de la loi.

L'esprit humain ne saurait prévoir tous les cas sur lesquels il serait utile que la loi prononçât; d'une autre part, il en est qui semblent compris dans une loi, mais qui le sont d'une manière si vague, si ambiguë, si obscure, qu'il est impossible de démêler l'intention du législateur. Enfin, plusieurs lois peuvent être en contradiction entr'elles; dans toutes circonstances, il faut recourir à l'interprétation.

Il y a deux sortes d'interprétation : l'une par voie de doctrine; l'autre par voie d'autorité. La première consiste à saisir le vrai sens des lois, à les appliquer avec discernement, et à suppléer à leurs dispositions dans les cas non prévus.

L'interprétation, par voie d'autorité, consiste à résoudre les questions et les doutes par des règlemens ou des dispositions générales. Ce mode d'interprétation est interdit aux juges.

Il est des lois qui doivent s'interpréter de manière à leur donner toute l'étendue qu'elles peuvent avoir, sans blesser la justice. Telles sont les lois qui regardent, en général, ce qui est de la liberté naturelle, celles qui permettent toutes sortes de conventions, celles qui favorisent l'équité. On appelle favorables les causes que les lois favorisent : *favores sunt ampliandi.*

Mais les lois qui dérogent à la liberté naturelle,

celles qui défendent ce qui de soi-même n'est pas illicite, celles qui dérogent au droit commun, qui font des exceptions, qui accordent des dispenses, et autres semblables, doivent se restreindre aux cas réglés par elles, et à ce qui se trouve expressément compris dans leurs dispositions. *Odia sunt restringenda.*

Il y a une observation importante à faire à l'égard de la *forme* de la loi, c'est-à-dire de la rédaction de son langage. Le législateur est supposé avoir une supériorité de sagesse, de pénétration, de prévoyance et d'expérience; et, par conséquent, devoir mieux connaître que celui qui obéit, ce qui convient le mieux à la nation. Il sentira donc les inconvéniens de donner une loi indigeste, mal combinée, mal rédigée, dépourvue de dignité, incohérente, entachée d'obscurités, d'équivoques, de subtilités, de contresens. Il faut observer, en second lieu, qu'il est de l'essence de la loi, moins de persuader que d'ordonner; que, par conséquent, le législateur doit s'abstenir de ces préambules diffus, étudiés, de ces discours préliminaires, de ces introductions métaphysiques; en un mot, de ces homélies qui, loin de donner de la force à la loi, ne servent qu'à l'affaiblir, qu'à fournir matière à des interprétations et à des applications erronées.

Nihil mihi videtur frigidiùs quàm lex cum prologo. Jubeat lex, non suadeat (Sénèque). D'ailleurs, le législateur, même en donnant une loi utile, peut mal exprimer ses motifs, et au lieu d'obtenir l'assentiment général, il s'expose à la critique, et compromet ainsi sa considération, sa dignité et la confiance qui doit être le premier effet de la loi.

La réforme des lois devient quelquefois nécessaire, et l'on peut en rapporter les causes à quatre chefs principaux : 1° lorsqu'elles sont accrues à à un tel point qu'il y règne autant de désordre, de confusion que de contradictions ; 2° lorsqu'elles sont contraires ou à la forme du gouvernement et aux mœurs dominantes ; 3° lorsque le non usage les a fait tomber en désuétude ; 4° lorsqu'elles sont incomplètes. Au reste, on ne saurait mettre trop de circonspection dans la réforme des lois, et ce ne doit jamais être sans un besoin urgent que l'on se résoudra à changer ainsi les habitudes de la nation. Quant à la question de savoir s'il est nécessaire que les nations aient des lois uniformes, elle est aujourd'hui résolue affirmativement ; et bien que Montesquieu ait dit : « lorsque les citoyens suivent les lois, qu'importe qu'ils suivent la même, « l'unité et l'uniformité de législation est un si grand bienfait pour les

peuples, et l'expérience a rendu cette vérité si évidente, qu'il n'est plus possible de partager l'opinion de ses détracteurs.

Les lois ont pour but : 1° de fixer la constitution de l'État, de régler les rapports de l'État à l'individu, et de l'individu à l'État ; 2° de maintenir la plus exacte justice entre les particuliers, dans l'ordre de leurs rapports mutuels; 3° de sanctionner par des peines leur exécution.

De là naît la distinction des lois en trois classes, savoir : 1° les lois constitutionnelles, politiques et fondamentales, c'est-à-dire, qui constituent la société et lui donnent une forme particulière, et desquelles on distingue les lois organiques, qui organisent le gouvernement et le mettent en exercice, ainsi que les autres lois publiques ; 2° les lois civiles; 3° les lois criminelles.

Des lois constitutionnelles. — Il en est de la volonté générale d'une nation comme de la volonté particulière d'un individu, c'est-à-dire, qu'elle veut essentiellement son bien ; mais qu'elle peut aussi, comme un individu, se tromper sur la nature du bien, faire un choix dangereux et s'avancer à sa ruine en croyant marcher vers sa prospérité.

Il suit de cet aperçu que pour éviter de tomber dans ces funestes erreurs dont l'histoire de tous

les peuples ne nous offre que trop d'exemples, il importe à une nation d'acquérir les vraies lumières qui peuvent diriger sûrement sa volonté. Ces vraies lumières brillent de tout leur éclat dans le seul énoncé des principes simples qui doivent servir de guide dans l'établissement des lois constitutionnelles.

1° Les différentes fonctions, relatives à la souveraineté, doivent être distinctes, sans être opposées dans le jeu de leur réaction mutuelle; le despotisme naît de leur confusion, l'anarchie de leur opposition;

2° Toutes doivent également concourir à maintenir le respect dû aux droits sacrés de la liberté, de la propriété, de la sûreté, droits dont la garantie est l'unique but de la réunion des familles.

Des lois civiles. — Ces lois, auxquelles nous conservons la dénomination de lois civiles, et qui forment le droit privé, ont pour but de régler toujours d'une manière conforme à ce que prescrivent les lois naturelles, toutes les relations qui naissent entre les citoyens d'un même État, de l'exercice de leurs droits et de leurs devoirs mutuels.

Or, comme tout ce qui existe et peut exister d'affaires entre les citoyens se rapporte néces-

sairement à leurs personnes, aux choses qu'ils possèdent, qu'ils cherchent à posséder, ou dont ils transmettent la possession; enfin aux obligations qu'ils contractent entre eux; cette division naturelle de leurs trois principaux objets, forme donc celle des lois civiles.

1° *Les personnes* sont considérées relativement à leur état civil, au lien du mariage, aux droits de famille, à tous les caractères que donne à leurs droits la qualité de citoyen. Cette qualité s'acquiert par la naissance, la naturalisation; elle se perd par la mort civile, la naturalisation dans un autre État; elle est suspendue par diverses causes d'incapacité, soit physique, soit morale. L'âge, auquel il paraît convenable de fixer l'époque de l'exercice entier des droits civiques est celui de la pleine majorité.

2° Les choses, vues sous un aspect général, sont communes ou privées. *Naturali jure communia sunt omnium hæc : aer, aqua profluens, mare et littora maris.*

Les choses privées sont celles qui peuvent être exclusivement possédées, et l'on n'appelle rigoureusement ainsi que celles qui appartiennent à des particuliers.

On divise encore les choses en meubles, ou choses qui peuvent être facilement transportées

sans dommage d'un lieu à l'autre ; et en immeubles, ou choses qui ne peuvent être déplacées. Enfin, en corporelles et incorporelles ; on entend généralement par ces dernières les droits que nous pouvons exercer relativement aux choses, ou la faculté que nous avons, selon le vœu de la loi, de les posséder, de les réclamer, ou d'exiger l'exécution d'une convention.

3° L'obligation est un lien de droit naturel ou civil, ou tout à la fois l'un et l'autre, en vertu duquel nous devons faire ou donner quelque chose.

Toutes les obligations tirent leur origine de la loi ou des conventions.

Les obligations qui naissent des conventions ou transactions particulières, ont toutes pour base le libre consentement des contractans ; elles s'étendent, se resserrent, modifient enfin sous tous les rapports possibles. Lorsqu'elles n'ont rien de contraire à l'ordre, à la justice, à la raison, la loi ne paraît que pour les reconnaître et donner toute sa force à leur exécution.

Des lois criminelles. — C'est aux règles qui déterminent et l'espèce et l'application des peines, en raison de la nature des délits, que l'on donne le nom de lois criminelles.

Ces lois ont pour but de maintenir l'observation exacte de toutes les lois qui règlent les rapports

des hommes entre eux, d'assurer ainsi le repos, la durée de la société et la jouissance pour chacun des coassociés de l'universalité de ses droits. Elles atteignent ce but, et en réprimant le crime par l'application du châtiment, et en le prévenant par la crainte qu'inspire la certitude de la peine.

Dans l'examen rapide que nous allons faire ici de cette branche importante de la législation humaine, nous tâcherons de saisir les principes que la raison et la justice, l'intérêt public et particulier reconnaissent pour être ceux sur lesquels il convient de l'établir.

On doit se faire d'abord une idée claire des délits, de ce qu'ils sont en eux-mêmes, du plus ou moins de gravité qu'ils tiennent des circonstances, de l'intention, de l'âge, des qualités, des moyens de ceux qui s'en sont rendus coupables, et du plus ou moins de tort ou de dommage qui en a été le résultat.

Ces premières notions sont indispensables pour faire déterminer avec justice les peines par l'application desquelles on doit les punir, et régler avec justesse la réparation du mal qu'ils ont fait.

Des délits. — On range les délits dans trois classes générales :

La première comprend ceux qui n'ont en eux-

mêmes aucun principe vrai de méchanceté, qui ne sont que l'effet de la négligence, de la grossièreté; quelque dommage qu'ils aient causé, ils sont regardés, plutôt comme de simples fautes que comme des délits, et ne sont frappés que de peines très légères; telles, par exemple, que celles qu'infligent les tribunaux de simple police. D'ailleurs, ils obligent civilement à la réparation entière du mal ou du tort qu'ils ont occasionés.

Les délits de la seconde classe, sont ceux qui portent déjà le caractère de la malice, mais non à un degré tel que l'on renonce à changer les mauvaises dispositions du coupable et de les corriger; ceux-là doivent être punis plus sévèrement que les premiers, et par des tribunaux de police correctionnelle.

Enfin, les délits de la troisième classe sont ceux qui, par leur excessive méchanceté, et le danger de leur suite, appellent, pour les châtier et les réprimer, les peines les plus fortes.

On place en première ligne ceux qui attaquent immédiatement la société elle-même; de cette espèce, sont les conspirations contre l'État ou les chefs de l'État, les révoltes; tous les attentats enfin, ou secrets ou à force ouverte, qui tendent d'une manière plus ou moins grave, au renversement de l'ordre social.

Viennent ensuite les délits qui attaquent les droits personnels ou réels des citoyens. D'une part, le meurtre ou l'acte qui aurait eu pour effet la mort, s'il avait été entièrement exécuté ; les coups, les mauvais traitemens, les injures, les calomnies ; de l'autre part, le vol, soit avec violence, soit par ruse ; tous les actes qui tendent à priver quelqu'un, en tout ou en partie, de ses biens.

Des peines. — Par ce premier aperçu des délits, considérés relativement au mal qui en résulte et à celui dont ils menacent la société, on peut déjà entrevoir les règles à suivre pour les réprimer, en observant le rapport juste des peines à ces différens degrés de leur méchanceté et du mal qui en est l'effet.

Nous ne nous arrêterons pas à démontrer, pour la société, la légitimité du droit qu'elle a d'infliger des peines. La plus simple réflexion suffit pour nous convaincre que c'est un droit inséparable de celui qu'elle a de se conserver, mais encore un devoir dont chacun de ses membres réclame l'entière satisfaction.

L'infamie, le bannissement, pour un certain temps ou à perpétuité, la perte des biens, de la liberté, de la vie enfin ; voilà les châtimens, les peines que la société a en sa puissance pour châtier et réprimer le crime.

Quant à la dernière de ces peines, la peine capitale, nous ne nous prononcerons pas ici entre les diverses opinions qui tendent à détruire ou à maintenir le droit de l'infliger. Nous disons seulement que dans le cas où l'on croit pouvoir appliquer la peine de mort, le crime étant personnel, c'est une très grande injustice de priver les parens du coupable de ce qui reste de ses biens, au delà de ce qui suffit à la réparation des torts et dommages que son crime a causés. Cette dernière considéiation est la seule règle générale à suivre pour justifier la *confiscation*. Autrement, la confiscation n'est plus qu'une opération fiscale, étrangère aux principes qui autorisent la punition des délits; elle excède les bornes dans lesquelles on doit circonscrire la vindicte publique; elle frappe essentiellement sur les héritiers innocens du condamné; elle viole donc la loi de l'hérédité, loi sacrée dans toute société bien organisée.

Dans l'examen de l'espèce de la peine, et de la mesure selon laquelle on doit l'infliger, il ne faut jamais perdre de vue, le but que se propose la loi.

Ce but n'est pas de venger, comme on l'a trop souvent répété, la société et les particuliers qui ont eu à souffrir des suites d'un crime; car,

l'esprit vrai de justice n'admet point de vengeance; mais ce but est de réparer d'abord le mal, autant que cela est possible; de mettre le coupable hors d'état de récidiver, et d'arrêter, par la crainte du châtiment, dans l'exécution de leurs mauvais desseins, ceux qui seraient tentés de l'imiter. Voilà pourquoi la peine ne doit pas être infligée secrètement. Mais c'est moins sur sa violence qu'il faut compter, pour en tirer tout l'avantage de sûreté qu'on s'en promet, que sur la certitude de ne pouvoir lui échapper.

C'est donc une erreur de croire que les peines cruelles puissent être les plus propres à rendre les crimes moins atroces et moins fréquens. L'expérience de tous les temps prouve, au contraire, que les peuples chez lesquels cette législation barbare s'est établie, sont précisément ceux où l'on trouve les plus nombreux et les plus effrayans exemples de scélératesse.

Et ici la raison est d'accord avec l'expérience. Il ne faut que réfléchir un instant sur la nature de l'homme pour s'assurer que cela doit être ainsi. Il est constant que, pressés par l'horreur de toutes les craintes que leur inspirent de tels châtimens, on a vu les coupables se précipiter, et même seulement pour leur échapper, dans des excès plus terribles encore, que cette nécessité leur rendait

en quelque sorte habituels et toujours plus faciles. *Les forfaits*, dit Sénèque, *se fraient un chemin assuré par les forfaits.*

Ce n'est pas en violant les lois de l'humanité qu'il faut espérer de parvenir à défendre et à faire respecter ses droits ; on produit peut-être, au contraire, autant de mal qu'on a l'intention d'en empêcher. Qui peut calculer les effets de ces horribles spectacles de tortures et d'effusion de sang ? qui assurera que ces effets ne seront pas d'étouffer, par la plus funeste des réactions, dans le peuple le plus humain et le plus sociable, ses sentimens généreux et ses douces inclinations ; enfin, de le dépraver à son insu, et de le disposer à la férocité.

Aucun de ces dangers n'est à redouter dans le système d'une législation modérée, qui n'établit que des peines proportionnées aux délits, et qui, dans l'ordre même des châtimens extrêmes, appelle encore l'humanité pour en tempérer les souffrances et l'horreur ; car on n'y voit plus alors que l'effroi qu'inspire le crime ; et c'est là surtout l'effet qu'il faut tâcher d'en obtenir. Cet effet s'accroît en raison du respect que l'on montre, dans la peine, pour les sentimens que le coupable a méconnus. Chacun s'applaudit de pouvoir se dire qu'il n'a plus rien à craindre de sa perver-

sité; on approuve son châtiment, on se sent alors disposé à ne plus rien écouter de ce qu'une fausse compassion inspirerait d'indulgence en faveur de ceux qui l'imiteraient.

Il est des fautes qui, très nuisibles par leurs suites, ne doivent pas cependant être punies comme les vrais délits, à l'espèce desquels on peut les rapporter. Telles sont celles qui tiennent plus ou moins à cette faiblesse qui nous est commune à tous, c'est-à-dire, au moins de perfection de nos facultés; car, il faudrait toujours punir, s'il n'y avait que ce moyen de réprimer.

Il en est encore qui tiennent à d'autres causes générales, à des préjugés universellement répandus, à de mauvaises constitutions; quoiqu'on doive les regarder comme des vrais délits, cependant ces fautes doivent en être distinguées, quant aux mesures à prendre pour les réprimer, et aux ménagemens qu'exige leur châtiment. Comme elles n'ont pas pour cause une véritable et profonde dépravation, on peut se flatter de l'espoir d'en diminuer le nombre et le danger, en remontant à leur source, afin de l'épurer. On y parviendra : 1° en multipliant les institutions dont l'objet sera d'éclairer les hommes sur leurs devoirs, sur l'intérêt qu'ils ont à les remplir, et de resserrer les liens des familles; 2° en répan-

dant, aussi universellement qu'on le pourra, les lumières des sciences naturelles, si propres à détruire une infinité de préjugés dangereux; 3° en rédigeant les lois avec tant de clarté que chacun puisse y voir facilement les règles écrites de ses rapports de société; 4° enfin, en respectant scrupuleusement les droits de chacun; en veillant avec le plus grand soin sur les mœurs publiques; en détruisant tant d'institutions qui, sous le spécieux prétexte des avantages que l'on en peut retirer, n'ont d'autre effet que de les corrompre, de les dépraver, par l'aliment qu'elles ne cessent de donner aux passions les plus funestes.

Droit de faire grace. — Ce droit doit exister dans tout gouvernement bien organisé, parce qu'il est nécessaire qu'il existe un moyen d'atténuer, selon les circonstances, l'inflexibilité de la loi; car, la loi est et doit être uniforme, tandis que les actions des hommes sont susceptibles d'une infinité de nuances qui en déterminent le caractère. Le droit de faire grâce est un attribut exclusif de la souveraineté; s'il peut être délégué, il y a du danger à le faire. Il importe que les actes de bienfaisance, dérogeant à la loi, émanent de l'autorité suprême; mais il est sensible que ce droit doit être circonscrit, c'est-à-dire, assujetti à des règles et à des formes qui en préviennent l'abus. *Ce pouvoir que le prince*

a de pardonner, dit Montesquieu, *exercé avec sagesse, peut avoir d'admirables effets.*

Regia, crede mihi, laus est succurrere lapsis. (EURIPIDE.)

XII. — DE LA POLICE.

Le premier président du Harlay, en recevant M. d'Argenson à la charge de lieutenant général de la police de Paris, lui adressa ces paroles : *Le roi, monsieur, vous demande sûreté, propreté, bon marché.*

—

La police, dont le caractère principal est la vigilance, a essentiellement pour but de nous garantir de tous les *accidens* qui nous menacent de la part des choses, et de tous les *attentats* qui nous menacent de la part des hommes.

Vue sous le premier rapport, elle veille sur tout ce qui tient à la propreté, à la salubrité, à la sûreté des communications dans les villes et dans les campagnes. Son devoir est d'écarter tous les objets qui pourraient nuire, ou d'indiquer les précautions à prendre pour les éviter. En un mot, elle doit être toujours près de nous pour nous préserver des accidens auxquels notre igno-

rance et notre imprévoyance peuvent nous exposer.

Considérée sous le second rapport, elle a pour objet de prévenir tous les délits contre l'ordre public et les lois; d'en arrêter provisoirement les auteurs; mais c'est à cela qu'elle doit se borner, à moins qu'il ne s'agisse de fautes peu graves, en réparation desquelles on lui permet de prononcer des peines légères.

Lorsqu'il s'agit de législation, dit Montesquieu, c'est la loi qui parle et non le magistrat; lorsqu'il s'agit de police, c'est le magistrat qui parle plutôt que la loi.

L'autorité que ce dernier exerce, doit avoir assez de latitude pour s'appliquer à des circonstances de détails qu'il est impossible de déterminer; cette autorité ne doit donc pas agir par des lois, mais par des réglemens particuliers qui varient à l'infini, comme les choses qui en sont l'objet.

On doit tracer clairement, et d'une manière très précise, les limites qui la séparent de la législation, où elle ne pourrait que porter le désordre en y portant l'arbitraire. Ces limites une fois fixées, il faut lui laisser une grande liberté d'action; car elle a besoin de promptitude, et elle ne peut s'accorder avec l'embarras des formes.

Il y aurait assurément du danger à laisser la police s'étendre au delà des limites fixées ; mais il n'y en aurait pas moins à la resserrer trop en deçà ; car l'anarchie et le despotisme sont également funestes à la liberté. Celle-ci périt nécessairement, lorsque sous le prétexte des égards qui lui sont dus, on laisse s'établir la licence ; car alors les malveillans ne réclament plus les droits de citoyen que pour en trahir les devoirs.

En résumé, tant que la police ne juge rien d'important, et qu'elle remet à la loi ce qui est au delà de ses pouvoirs, il faut, dans un grand État surtout, non-seulement la laisser faire, mais encore lui donner, dans le cercle de ses attributions, de puissans moyens pour agir. C'est ainsi qu'elle devient la terreur des méchans, et qu'elle fait la sûreté des bons citoyens.

XIII. — DE LA FORCE PUBLIQUE.

C'est en vain que la religion, l'éducation et la législation montreraient aux hommes leurs devoirs, souvent ils ne les rempliraient pas, s'ils n'étaient pas forcés à les remplir ; de là, la nécessité de la force publique, instituée pour faire exécuter les lois.

Sans les armes, l'État deviendrait la proie de l'étranger ; sans les lois il s'écroulerait sur lui-même. La force publique est donc nécessaire pour faire res-

pecter l'indépendance de la nation, pour préserver de toute invasion le territoire, et protéger efficacement sur tous ses points l'exécution des lois. Son organisation doit être telle qu'elle suffise pour protéger; mais elle ne doit donner de l'inquiétude ni au peuple ni aux nations voisines. Dans le premier cas, elle inquiète, effraie les citoyens; elle menace la liberté publique, et peut facilement entraîner à des actes arbitraires; dans le second, elle excéderait le principe de propre conservation; elle pourrait même y donner atteinte, en provoquant la défiance et même des démarches hostiles.

Des auteurs prétendent qu'il est d'une bonne politique d'entretenir l'esprit militaire parmi les citoyens; de leur apprendre dès l'enfance le métier de la guerre. On pourrait craindre qu'un pareil système n'engendrât un gouvernement arbitraire ou un gouvernement anarchique. Il n'y a point de milieu; car, si le citoyen obéit comme soldat, il est un instrument aveugle entre les mains du chef; s'il sent au contraire son importance et sa force, il renverse toute autorité ou en dispose à son gré. C'est l'esprit militaire qui a introduit la funeste manie des armées nombreuses; cette armée a alimenté l'ambition, l'ambition a amené la guerre, et la guerre dépeuple et ruine

les États. Le vrai patriotisme procurera toujours plus de défenseurs à la patrie que les exercices militaires. Au reste, cette matière présente des réflexions de la plus haute importance; mais comme elles sont relatives à la situation générale de l'Europe et à la situation particulière de chaque État, elles appartiennent exclusivement à la politique, dont les opérations ne s'écartent que trop souvent des principes rigoureux du droit.

Nous nous bornerons donc à offrir, dans le résumé suivant, les notions élémentaires que M. le baron Félix de Beaujour a développées avec cette supériorité de vues et cette clarté que l'on retrouve dans tous ses ouvrages.

XIV. — DE L'ARMÉE ET DE L'ART DE LA GUERRE.

> Les batailles, ont dit, avec raison, Montécuculli et Frédéric, peuvent seules terminer les guerres; seules elles décident les hautes questions politiques; car, tant que les armées sont intactes, ce n'est pas la prise d'une place ou d'un canton qui ramène la paix.

Tous les membres de la société doivent concourir à sa défense, puisque tous jouissent des bienfaits de sa protection. La force publique doit donc être composée de tous les citoyens en état de porter les armes.

Mais comme la plupart des citoyens ne peuvent vivre sans travailler, et qu'ils ne peuvent pas se déplacer sans abandonner leurs travaux, il est nécessaire de rendre mobile une portion de cette force pour aller défendre l'État au dehors, tandis que l'autre portion, demeurant sédentaire, le défend au dedans : de là, la division de la force publique en force sédentaire et en force mobile.

La force sédentaire doit être composée de tous les citoyens valides, depuis l'âge de vingt jusqu'à celui de soixante ans, parce que l'homme est en état de porter les armes pendant toute cette période de la vie.

Pour donner à cette force une bonne organisation, il faut la diviser en autant de cadres ou en autant d'armes différentes, que l'exigent les besoins du service militaire. Depuis que l'on a réuni, dans le fusil à baïonnette, l'arme de jet à l'arme de main, on ne divise plus la force sédentaire qu'en fantassins, en cavaliers, en artilleurs et en marins.

ARMÉE. — La force mobile, ou l'armée proprement dite, est destinée à suppléer la force sédentaire, et à se porter partout où les forces sédentaires ne pourraient se porter avec la même célérité. Elle ne doit donc être qu'un extrait de cette force, et

conserver avec elle les mêmes rapports qu'il y a entre la partie et le tout.

Les anciens mobilisaient, en temps de guerre, une portion de leur force sédentaire pour aller défendre l'État au dehors ; mais ils n'avaient pas, comme nous, d'armée permanente. Ce fut Charles VII qui, le premier, en établit en France, et ce fut Louis XIV qui donna à cette armée une telle étendue et une telle consistance, que les autres nations crurent devoir imiter la France pour pouvoir se défendre contre elle.

L'institution des armées permanentes a produit en Europe de grands changemens. D'abord, elle a perfectionné l'art militaire, et a donné une grande supériorité aux armées régulières sur les armées sédentaires : ensuite, elle a favorisé les progrès de tous les arts, en ne consacrant au service militaire qu'une petite portion de la force sédentaire, et en affranchissant toutes les autres.

Toutefois, les armées permanentes sont devenues aujourd'hui partout trop nombreuses, et il serait à désirer qu'elles fussent réduites. Cette réduction rendrait à l'industrie une multitude de bras perdus pour elle, aux arts et aux sciences, les hommes les plus propres à les cultiver, et elle favoriserait partout la civilisation.

La force numérique de l'armée doit être pro-

portionnée à celle des États voisins et à la population du pays. Trop faible, l'armée ne pourrait pas se défendre contre les armées étrangères, et trop forte, elle épuiserait l'État sans même en augmenter la force relative, parce que dès qu'une nation augmente son armée, toutes les autres à l'envi augmentent la leur, pour se mettre de niveau.

Mais quelle doit être la proportion de l'armée à la force sédentaire ?

En considérant le système compliqué d'agriculture, de manufactures et de commerce sous lequel nous vivons, on s'arrête à l'opinion qu'il ne faut employer qu'un homme d'arme sur vingt-cinq, ou un individu sur cent, parce que les hommes travaillant les uns pour les autres, on ne peut suspendre le travail d'un seul, sans anéantir la subsistance de plusieurs. C'est sur cette base qu'il faut régler les levées militaires; et la meilleure manière de les régler, quand on craint de diminuer la population, c'est de les régler d'après l'excédant des naissances sur les morts, parmi les individus mâles.

Il y a deux manières de faire ces levées, l'enrôlement par le choix, et l'enrôlement par le sort.

Lorsque les gouvernemens n'entretenaient point d'armée en temps de paix, ils ne pouvaient en

lever une pour la guerre, qu'en la composant d'hommes choisis. Mais avec une armée permanente, il faut recourir à l'enrôlement par le sort, parce que ce mode répartit plus également le service militaire, et qu'il est le seul qui puisse suppléer aux enrôlemens volontaires lorsque ceux-ci ne suffisent pas.

Or, l'enrôlement par le sort doit être modéré, pour ne pas arrêter la reproduction des hommes; et il doit porter de préférence sur ceux dont le travail est le moins productif, pour ne pas arrêter la reproduction des subsistances. De là, l'usage de n'enrôler que les jeunes gens qui ne sont pas encore mariés ou qui n'ont point encore de métier utile.

Les gouvernemens peuvent jusqu'à un certain point suppléer au nombre dans une armée, par l'instruction et la discipline : et l'on obtient ce résultat, en faisant du service militaire une profession particulière. De là, l'art de la guerre, qui se perfectionne, comme tous les autres arts, par la division du travail.

Art de la guerre. — Les succès, dans cette noble profession, sous l'abri de laquelle toutes les autres trouvent leur sécurité, dépendent du génie et de l'instruction des chefs, mais aussi du courage des soldats.

Il y a deux sortes de courage, le courage de tempérament et le courage d'esprit, ou le courage naturel et le courage acquis. Le courage d'esprit est le meilleur, parce qu'il est le plus constant : le courage de tempérament n'est souvent qu'instantané, parce qu'il est soumis à toutes les modifications physiologiques de l'individu. Le premier est une qualité que la nature donne aux uns et refuse aux autres : le second au contraire est une qualité acquise ou une vertu, parce qu'il suppose une force d'âme nécessaire pour remplir un devoir, et qu'il fait triompher de la peur comme du vice. C'est le courage d'esprit qu'il faut donner aux soldats par de bonnes institutions.

L'instruction n'est pas moins nécessaire à une armée que le courage. Or, l'instruction ne peut s'acquérir que par l'exercice et par l'étude ; par l'exercice chez les soldats, et par l'étude chez les officiers. On exerce les soldats par des actes répétés, qui deviennent en eux des habitudes, et les officiers, par des règles ou des moyens qui sont en rapport avec l'objet qui leur est proposé.

L'art militaire, perfectionné par les Grecs et par les Romains, se perdit, comme tous les autres arts, dans la barbarie du moyen âge ; mais il

reparut en Europe à la renaissance des lettres, et fit de grands progrès en Allemagne, sous *Frédéric II*, qui dut au prince d'*Anhalt-Dessau* l'invention du pas égal et celle de la baguette de fer. C'est à ces deux inventions que le système de guerre moderne doit tous ses perfectionnemens.

L'art militaire a pour objet de vaincre l'ennemi; et pour le vaincre, de le tourner, parce que l'ennemi ne pouvant se battre à la fois de deux côtés, est vaincu dès qu'il est tourné. Or, on ne peut tourner l'ennemi que de deux manières, ou par les marches ou par le choc; de là, la *stratégie* et la *tactique*, qui sont les deux principales branches de cet art.

Dans toutes les opérations stratégiques, il y a trois choses à considérer : la base, la ligne et l'objet d'opération.

La base est le point d'où l'on part ; la ligne, la corde que l'on suit; l'objet, le point où l'on va.

La base doit être plus ou moins large, et couverte par la nature ou par des moyens tirés de l'art : elle est bonne, quand elle forme avec le point objectif un angle obtus; et elle est mauvaise, quand elle forme un angle aigu.

Les lignes d'opération ou de marches doivent donc être obtusangles : les marches acutangles

sont dangereuses, parce qu'elles exposent trop les flancs. D'où il suit que tout l'art de celui qui attaque, est de bien couvrir sa ligne d'opération, pour ne pas la laisser tourner; et que tout l'art de celui qui la défend, est de tourner la ligne ennemie pour la rompre aisément.

On peut en quelque sorte appliquer ces règles de la stratégie à la tactique, en changeant la base d'opération en ligne de bataille, et les lignes d'opération en lignes de feu.

L'objet de la stratégie est de tourner l'ennemi par des marches; mais vous ne pouvez tourner l'ennemi par des marches, quand il vous présente un front égal au vôtre : vous ne pouvez alors le tourner que par le choc, en rompant sa ligne sur un point et en plaçant ainsi une de ses divisions entre deux des vôtres. Or, tout l'art de rompre une ligne sur un point, est d'y porter plus de forces que l'ennemi ne peut vous en opposer : ce qui fait voir la futilité du système du feu, séparé de celui du choc. Le feu est moins une action qu'un prélude à l'action : il ne peut avoir pour but que d'éloigner les obstacles qui s'opposent au choc. Le choc est donc l'unique objet des marches : d'où l'on voit que l'objet de la stratégie est en dernier résultat le même que celui de la tactique, qui est de tourner l'ennemi pour le vaincre; mais que

leurs moyens seuls diffèrent; que l'une le tourne par l'opération des marches, et l'autre par l'action du choc.

Ces manœuvres doivent être les mêmes sur mer que sur terre. Toute flotte qui veut combattre doit se former sur une ligne plus ou moins étendue, pour déborder la flotte ennemie; et quand elle ne peut la déborder, elle doit chercher à la rompre. Son objet, dans les deux cas, est de séparer les vaisseaux ennemis, et de mettre chacun de ces vaisseaux entre deux autres, pour le combattre et le détruire avec des forces doubles.

Tel est l'objet de toutes les manœuvres militaires, soit sur terre, soit sur mer; mais on ne peut exécuter ces manœuvres qu'avec une flotte composée de plusieurs escadres, ou avec une armée composée de plusieurs divisions, qui soient assez fortes pour pouvoir manœuvrer seules, et qui ne le soient pas trop, pour pouvoir, sans embarras, manœuvrer avec les autres.

L'armée doit être divisée, dans tous les États maritimes, en deux sections, en armée de mer et en armée de terre.

L'armée de mer est destinée à défendre les frontières maritimes d'un État, comme l'armée de terre à défendre ses frontières continentales;

elles doivent donc être, l'une et l'autre, proportionnées à l'étendue de ces frontières, et, par conséquent, l'armée de mer doit être plus forte dans une île que dans un État continental, et dans un État continental qui a beaucoup de côtes, que dans celui qui n'en a pas. De là, la faiblesse relative des États à la fois continentaux et maritimes qui, ayant à se défendre sur un double élément, ne peuvent se défendre qu'avec une armée double, tandis que les autres États peuvent se défendre avec une armée simple.

L'armée de mer doit être composée au moins de deux armes, de matelots et d'artilleurs; les premiers destinés à la manœuvre des bâtimens, les seconds à celle de l'artillerie.

La manœuvre est la même sur les bâtimens de commerce que sur ceux de guerre, et celle de l'artillerie de mer ne diffère de celle de l'artillerie de terre, qu'en ce qu'elle s'exerce sur un élément dont il faut, pour la justesse du tir, apprécier la mobilité. On peut donc recruter les artilleurs de mer parmi les artilleurs de terre, et les matelots des bâtimens de guerre parmi ceux des bâtimens de commerce : c'est ce qui a permis à la plupart des États maritimes de n'entretenir en temps de paix que des bâtimens de guerre sans matelots, et de simples cadres d'officiers de mer. Mais un

État qui entretiendrait en tout temps des cadres de matelots et d'artilleurs, ou ce qu'on nomme des équipages de ligne ou de haut-bord, aurait une supériorité décidée sur tous les autres.

L'armée de terre doit être composée de trois armes au moins, d'infanterie, de cavalerie et d'artillerie. Toutefois on peut n'avoir en temps de paix que des cadres resserrés, pour pouvoir les étendre en temps de guerre. Or, ces cadres doivent être plus ou moins forts, suivant que le service est plus ou moins difficile; et comme le plus difficile de tous est celui de l'artillerie, puis celui de la cavalerie, il faut que les cadres de l'artillerie soient plus forts que ceux de la cavalerie, et ceux de la cavalerie plus forts que ceux de l'infanterie. Ainsi, en supposant que le nombre d'hommes encadrés puisse être tiercé dans l'artillerie, il pourra être doublé dans la cavalerie, et triplé et même quadruplé dans l'infanterie.

L'artillerie et la cavalerie ne sont que des armes accessoires. Il ne faut donc s'en servir que pour les faire agir là où l'infanterie ne peut agir elle-même, ou agir avec la même efficacité.

L'artillerie n'est bonne dans une bataille que pour commencer l'attaque, et la cavalerie que

pour achever la défaite : c'est l'infanterie seule qui donne la victoire.

La force de l'artillerie est dans la justesse de ses feux, celle de la cavalerie dans la rapidité de ses mouvemens. Les feux de l'une et les mouvemens de l'autre doivent donc être aussi prompts que la foudre, pour renverser, en un clin d'œil, tous les obstacles qui s'opposent à l'attaque ou qui retardent la victoire.

Si la force de la cavalerie est dans la vitesse des mouvemens, celle de l'infanterie est dans leur ensemble. Or, l'infanterie ne peut mettre de l'ensemble dans ses mouvemens que par l'ordre et la discipline, au lieu que la cavalerie est toujours redoutable dans son désordre même. La cavalerie ne peut donc être l'arme favorite que des peuples barbares, tandis que l'infanterie doit être celle des peuples civilisés. L'infanterie doit donc toujours former le fond de l'armée.

Mais quelle doit être la proportion des différentes armes à celle de l'infanterie? Cette proportion doit varier suivant l'instruction de l'armée et la nature des pays : or, dans une armée bien exercée, il ne doit guère y avoir plus d'un dixième de cavalerie, et d'un vingtième d'artillerie; et dans les autres armées, il ne doit jamais y avoir plus d'un cinquième de l'une, et

d'un dixième de l'autre. Ainsi, plus une armée est instruite et aguerrie, moins elle a besoin d'artillerie et de cavalerie.

Chaque arme doit être subdivisée en deux autres : en arme combattant dans la ligne, et en arme combattant hors la ligne, ou, selon l'expression des anciens, en arme pesante et en arme légère ; et les différentes armes doivent être habilement mêlées entre elles un jour d'action, pour se soutenir mutuellement. Mais en tout autre temps, elles doivent former des cadres séparés pour la facilité de l'instruction et de l'administration.

La réunion des différentes armes en un seul corps, doit donc former une division assez forte pour qu'elle puisse manœuvrer seule comme une petite armée, et pas trop forte, pour qu'elle puisse manœuvrer en ligne avec une grande.

Tout corps d'armée en campagne doit donc être composé d'environ dix mille hommes de différentes armes ; et comme une armée ne peut manœuvrer en ligne si elle n'est divisée en trois corps au moins, en un corps de bataille et en deux ailes ; une armée complète ne peut pas être composée de moins de trente mille hommes, et si l'on veut leur donner un corps de réserve, elles doivent être composées de quatre divisions

de mille hommes chacune, ou d'environ quarante mille hommes. Des armées plus nombreuses ne peuvent jamais être bien dirigées par un seul général. Cependant, comme on ne pourrait pas tenir la campagne avec une armée de quarante mille hommes contre une armée de cent mille, il vaut mieux opposer à une pareille armée deux ou trois armées de quarante mille hommes chacune, que de lui en opposer une seule de cent mille. On préfère en général dans les armées modernes, de combattre sur trois rangs plutôt que sur deux; cet ordre a, en effet, l'avantage de donner plus de consistance à la ligne; il permet d'employer contre la cavalerie les feux de rang, qui valent mieux que ceux de file; enfin, dans les combats à l'arme blanche, on peut présenter à l'ennemi trois baïonnettes au lieu de deux. Mais quoique l'infanterie doive en général combattre sur trois rangs, il faut aussi l'exercer à combattre sur deux, pour pouvoir au besoin étendre le front de la ligne avec le troisième rang, et pour faire de ce rang un corps de réserve, que l'on puisse porter à volonté sur un point décisif.

Les armées doivent se former sur deux ou trois lignes. La seconde, pour être soustraite aux balles du mousquet, doit être éloignée de la première de cent cinquante toises au moins; si l'on voulait

la soustraire aux boulets de canon, il faudrait la placer à une distance si grande, qu'elle ne pourrait plus soutenir la première ligne. C'est ce qui fait convertir la troisième ligne en une simple réserve, que l'on place hors de la portée du canon, pour la soustraire à tous les projectiles.

Les armées, pour pouvoir marcher sans se rompre, doivent toujours marcher en colonnes. Cependant une armée en campagne ne peut marcher sur une seule colonne, sans risquer d'être coupée par l'armée ennemie. Il faut donc qu'elle marche sur plusieurs colonnes latérales; et que, lorsque le terrain ne lui permet de marcher que sur une seule colonne, elle marche sur une colonne coupée par intervalle.

Mais il ne faut jamais combattre en colonnes; car, quelle que soit la profondeur de la colonne, il n'y a jamais que les trois rangs de la tête qui puissent se servir de leurs armes; et, quelle que soit la pression des derniers rangs sur les premiers, jamais une colonne ne pourra renverser une ligne pleine, si cette ligne, en cédant sur son centre, se courbe et enveloppe l'ennemi sur ses flancs.

Mais il faut se déployer dès que le terrain le permet, et aborder l'ennemi en ligne, afin de l'aborder sur un front égal au sien. Il faut

donc marcher en colonne et combattre en ligne.

Fortifications. — L'armée est la principale force extérieure de l'État; mais cette force serait insuffisante, si l'on ne suppléait à ce qui lui manque par des défenses artificielles; de là, la nécessité des fortifications. Les fortifications sont à une armée en campagne ce que sont les réserves à une armée en bataille.

On doit se contenter, en général, de fortifier les points les plus vulnérables des frontières, et de bâtir dans l'intérieur du pays quelques forteresses, pour offrir un asile aux armées en cas de revers, et pour servir en tout temps de places de dépôt. Mais ces forteresses ne peuvent avoir toute l'utilité dont elles sont susceptibles, qu'autant qu'elles ont un grand développement pour recevoir une armée entière sous leur abri, et qu'elles sont placées sur les principales routes qui conduisent au siége du gouvernement. Des camps retranchés aux avenues de ces routes, et quelques grandes places fortifiées aux points de leur jonction, avec une ou deux autres places plus centrales pour couvrir la ville capitale, voilà les seules forteresses qui conviennent à la plupart des États.

On a calculé que les forteresses faites dans de grandes dimensions, ainsi que l'exigent la force

et l'attirail des armées modernes, pourraient être placées à vingt-cinq lieues de distance les unes des autres, parce qu'aucune armée ennemie ne pourrait passer entre deux forteresses aussi grandes sans s'exposer à voir ses communications interceptées. Les États, il est vrai, ne peuvent être défendus qu'avec des armées mobiles; mais les armées battues ne peuvent trouver d'asile ni se réorganiser que dans des places fortes. Les forteresses sont donc aux États ce que les seconde et troisième lignes sont aux armées. Les États qui ont des forteresses ne peuvent être conquis qu'après avoir perdu plusieurs batailles, tandis que ceux qui n'en ont point, peuvent l'être après en avoir perdu une seule.

Les gouvernemens doivent d'ailleurs environner de retranchemens quelques unes de leurs principales villes, pour arrêter une armée ennemie et pour avoir eux-mêmes le temps d'y rassembler la leur.

La meilleure manière de fortifier nos villes modernes est de les enfermer dans de grands polygones, ou même dans de grands carrés, avec des forts aux angles, pour qu'elles puissent offrir sur chacun de leurs fronts un camp retranché à une armée qui voudrait s'y retirer.

Quant aux villes capitales, il faut, lorsqu'elles

ne sont pas susceptibles d'être fortifiées, se borner à en défendre l'approche par des fortifications de campagne.

On ne doit donc considérer les fortifications que comme des moyens de suppléer l'armée; mais le meilleur moyen de la suppléer, est de mobiliser une portion de la force sédentaire, et de la détacher aux frontières pour le service des forteresses, afin que l'armée soit tout entière disponible et puisse se porter rapidement sur les points menacés.

Un autre moyen encore plus propre à augmenter la force de l'armée, est de remplir ou de doubler ses cadres, en temps de guerre, avec des réserves de vieux soldats, qu'on ne rassemble en temps de paix que pour les exercer, et qu'on ne paie que lorsqu'ils sont rassemblés.

L'armée doit donc être destinée uniquement à défendre l'État au dehors, et c'est à la force sédentaire à la défendre au dedans. Cependant, pour ne pas distraire les citoyens de leurs travaux, on a confié, dans quelques États, une portion du service intérieur à une section de l'armée, connue sous le nom de gendarmerie; mais alors cette section de l'armée doit être placée, comme la force sédentaire, dont elle remplit les fonctions, sous la direction des magistrats civils.

L'armée n'est qu'une portion mobilisée de la force sédentaire ; et chaque soldat doit rentrer dans cette force dès que son service est terminé. Voilà pourquoi l'enrôlement doit être court, afin que les soldats ne perdent jamais l'esprit national.

Il est vrai que de vieux soldats manœuvrent mieux que des nouveaux ; mais les soldats nouvellement levés suppléeront, par leur patriotisme, à ce qui leur manque d'instruction ; car, une armée sous les drapeaux, au moment d'une guerre, qui menace l'indépendance nationale, trouve dans son noble essor l'enthousiasme qui donne la valeur, enfante des prodiges et conduit à la victoire.

XV. — DE LA POPULATION.

Une nation peut augmenter sa force en augmentant sa population, et augmenter sa population en augmentant sa richesse

---

La population fait la force des États ; quand elle augmente, elle est un indice de prospérité ; quand elle diminue, elle annonce la décadence.

La population est donc un des objets les plus

importans de la sollicitude des gouvernemens. Un grand nombre de causes concourent à son augmentation. La première est la scrupuleuse observation des lois, parce que, sans elle, la liberté civile n'existe pas; la seconde est la protection de l'agriculture, de l'industrie et du commerce; c'est là sa véritable mesure; partout où ces deux choses manquent, il règne un mécontentement sourd; la population languit en raison du défaut de travail et de subsistance; les émigrations deviennent fréquentes, et la prospérité nationale est sur son déclin.

Ce serait une grande erreur que de croire favoriser la population par des lois pénales contre l'émigration. Il faut, en effet, qu'un propriétaire soit bien tourmenté, bien malheureux pour qu'il quitte ses habitudes et sa patrie; un gouvernement sage ne doit pas craindre qu'il prenne ce parti, sans les causes les plus impérieuses. L'homme, dont l'existence est fondée sur son industrie, doit naturellement chercher son bien-être là où il peut le trouver; le besoin et la misère lui font la loi à cet égard. Dans le cas contraire, de quel droit, et pour quel intérêt chercherait-on à l'arrêter, à le punir ? Ne peut-il pas dire : Assurez mon existence et celle de ma famille, ou laissez-moi la chercher ailleurs ? La

loi naturelle, c'est-à-dire, celle de la conservation, sera éternellement plus forte que toutes les maximes et tous les calculs de la politique. On a tort de dire que l'homme, dont il s'agit, peut nuire à sa patrie en transportant ailleurs son industrie, car il répondra que son industrie est sa propriété, et qu'il a le droit de la transporter partout où elle lui procure sa subsistance. Toutefois, des circonstances particulières engagent souvent l'autorité à porter atteinte à ces principes, ou au moins à les modifier; car, on ne peut contester qu'elle n'ait le droit d'être préalablement informée du dessein qu'a un de ses sujets de s'expatrier, et d'examiner si, pour cause de délits, de dettes ou d'engagemens non encore remplis, elle ne doit le retenir.

Parler de la population, c'est parler du *mariage;* car, dans un État civilisé, comme le remarque Montesquieu, la population ne doit et ne peut subsister que par le mariage. Là, où l'on ne connaît que la pure nature, où il n'y a ni autorité, ni lois, ni propriété; où l'homme naît, et erre, sans vivre par l'âme, sûrement on ne connaît pas ce que nous nommons mariage; les hommes ne se sont associés que pour sortir de cet état « où les deux sexes, se corrompant par les sentimens naturels mêmes, fuient une union

qui doit les rendre meilleurs, pour vivre dans celle qui les rend toujours pires. » Ce serait retourner vers cet état que de rapprocher la législation sur le mariage de l'état primitif de l'homme; et ce serait faire un premier pas vers cet ordre de choses que de favoriser les unions illégitimes.

XVI. — DES IMPOTS.

L'impôt ne doit porter que sur la portion de revenu qui excède les besoins de la consommation; autrement, ou il priverait de sa subsistance une partie du peuple et le détruirait; ou il consommerait une portion du capital national et arrêterait la reproduction.

—

Ce n'est point à découvrir des sources abondantes et promptes de revenu que le gouvernement doit s'attacher; mais bien à trouver des moyens de soulager les peuples en diminuant les dépenses publiques et les impôts.

En supposant qu'une nation est assez heureuse pour n'avoir d'autres charges que celles qu'exigent la marche du gouvernement, la prospérité publique, la sûreté, tant intérieure qu'extérieure, on a posé les règles générales qui suivent:

1° Si une nation a des domaines, leur produit doit être le premier revenu de l'État ; à leur défaut, il faut avoir recours aux contributions, elles sont un devoir rigoureux pour les citoyens ; 2° les contributions doivent être acquittées par les citoyens, à raison de leurs facultés, et des autres avantages qu'ils retirent de la société ; 3° elles doivent être calculées exactement sur les dépenses, comme les dépenses doivent être calculées sur les besoins réels de l'État ; tout excédant exigé ou détourné, serait une déprédation et l'abus le plus coupable de la confiance nationale ; 4° les contributions doivent être dans une juste proportion avec les facultés des contribuables ; sinon elles nuisent à l'agriculture, elles excitent du mécontentement et des murmures, rendent le gouvernement odieux, et conduisent à la longue l'État vers sa ruine. C'est là que réside la plus grande difficulté : elle a pour principale cause ou l'ignorance, ou l'incurie, ou enfin la dilapidation ; 5° il faut autant de modération et d'économie dans la perception qu'il en faut dans la fixation ; les vexations sont, en général, plus odieuses que la contribution même.

Le droit d'imposer est ordinairement réglé par la constitution. Tout ce qui se perçoit directement ou indirectement, hors de la forme pres-

crite, est un abus d'autorité, une spoliation ; et les citoyens ont droit de refuser l'acquittement d'un impôt qui ne serait pas légalement établi. Selon la règle générale, le droit d'imposer appartient à la législation ; il en est un des principaux attributs, comme il est le moyen le plus efficace pour arrêter les entreprises de l'autorité.

On distingue principalement trois espèces d'impôts : le *personnel*, le *réel* ou *foncier*, l'*indirect* ou *mobilier*. Les auteurs sont généralement d'accord que les impôts personnels ont une teinte de servitude, et qu'ils sont inadmissibles dans les États que l'on appelle libres. Quoi qu'il en soit de cette opinion, il est constant que l'arbitraire, par conséquent, les vexations et les exactions sont inséparables des contributions personnelles, et l'expérience le prouve.

L'impôt foncier est une avance que le propriétaire fait au gouvernement pour le compte du consommateur ; il présente une base déterminée ; ainsi c'est de tous les impôts le plus simple, le plus clair, le plus facile et le moins dispendieux à recevoir ; mais il exige bien de la circonspection pour ne grever ni le cultivateur ni le consommateur ; c'est là la grande science de l'impôt foncier. Pour trancher la difficulté, l'Angleterre a limité l'impôt foncier, et y a suppléé par des

impôts indirects. Lorsque c'est l'esprit fiscal qui les introduit et les dirige, il calcule plus le produit que la proportion, le mode et les conséquences; il force de moyens pour avoir de l'argent; et dès lors l'arbitraire se manifeste. Mais ces impôts, assis et perçus avec sagesse, sont presque imperceptibles pour le consommateur à cause de sa division, et ils présentent moins de non valeurs pour l'administration que l'impôt foncier; s'ils nuisent à l'industrie ou s'ils affectent la valeur des terres, ils sont essentiellement vicieux, parce qu'alors ils attaquent tout le système de l'économie politique et du commerce. Au reste, la grande difficulté de l'impôt indirect consiste dans la perception, comme celle de l'impôt foncier dans la juste distribution.

On demande maintenant : sur quelle portion du revenu national le revenu du gouvernement doit-il être prélevé?

L'impôt ne doit affecter ni le capital nécessaire à la reproduction, ni le revenu nécessaire à la subsistance du peuple, mais seulement l'excédant de ce revenu. Il ne doit pas même absorber tout cet excédant; car si le gouvernement emploie à son usage toute la portion du revenu national, qui excède la consommation, il est évident qu'il ne pourra pas enrichir sa nation, et

qu'il finira même par l'appauvrir, parce que toute nation qui ne s'enrichit pas, s'appauvrit. Si donc le gouvernement veut fuir ce danger, il faut qu'il laisse à sa nation au moins une faible portion du revenu qui excède sa consommation. Il serait difficile d'établir une règle fixe à cet égard, parce que les différentes formes de gouvernement sont plus ou moins dispendieuses : cependant on peut dire, sans risquer de se tromper, que tout gouvernement qui emploie à ses dépenses plus du dixième du produit net, coûte plus qu'il ne vaut, parce qu'il est mal administré, et que, quelque bon qu'il soit d'ailleurs, l'administration en détruit les avantages. Il ne faut donc pas que le gouvernement consacre aux dépenses publiques plus du dixième du revenu net. C'est d'après ce principe que l'on doit régler l'impôt, quand on veut l'élever à son maximum. Néanmoins, un gouvernement qui a de la prévoyance, doit rarement s'élever à ce taux, et il ne doit guère prélever en temps de paix que le quinzième, ou même le vingtième de son produit net, pour pouvoir en temps de guerre tiercer ou même doubler son revenu.

Mais de tous les impôts quel est celui que l'on doit préférer?

Chaque espèce d'impôts a ses inconvéniens ;

mais ceux qui en offrent le moins sont d'abord ceux qui n'affectent que le revenu sans toucher au capital ; ensuite ceux qui n'affectant pas plus un genre de revenu qu'un autre, les affectent tous également, parce que le poids des charges étant divisé se fait moins sentir.

Dans la plupart des États européens, le revenu général de l'État se divise aujourd'hui en quatre parts presque égales, dont une est fournie par le revenu de la terre, deux autres par le revenu du capital et du travail appliqué à la terre, et la quatrième par le revenu manufacturier et commercial. Il faut donc, pour répartir également l'impôt, le répartir sur ces quatre sortes de revenus, et en percevoir un quart sur le revenu territorial, l'autre quart sur le revenu manufacturier et commercial, et les deux autres quarts sur tous les objets de consommation indistinctement, parce que ces objets ayant acquis toute leur valeur par le travail qu'on a successivement appliqué, l'impôt réparti sur tous, pèse moins sur chacun d'eux, et se fond, pour ainsi dire, dans leur valeur.

Il faut donc suivre dans le système des impositions la marche inverse de celle qu'avaient jadis adoptée la plupart des gouvernemens, et imposer d'abord les consommations, puis le revenu in-

dustriel, et enfin le revenu territorial, qui n'est plus guère aujourd'hui que le quart du revenu général.

La terre n'est au fond qu'un vaste laboratoire, ou pour parler plus simplement, qu'une grande machine propre à la reproduction, et qui vaut encore mieux que toute autre, parce qu'elle est l'ouvrage de la nature. On peut donc imposer une portion du produit agricole, pourvu qu'on n'impose pas la portion qui est uniquement le produit du travail et du capital.

L'impôt sur la terre doit donc être uniquement perçu sur le produit net. L'impôt en nature, perçu sur le produit brut, est un impôt mis sur le travail et sur le capital.

L'impôt sur la terre doit être fixe et levé en argent : il ne doit être levé en nature que dans les pays à fruits, où les récoltes sont si précaires et si accidentelles, qu'une gelée ou un orage peut détruire en un jour le travail d'une année; et voilà pourquoi dans les gouvernemens sages on abonne ces pays, ou on leur permet de lever leur contingent en nature, afin que lorsqu'il ne recueillent rien ils ne paient rien.

Mais, de quelque manière que soit levé l'impôt, il doit être très modéré, et ne porter que sur le revenu. Les terres à fruit doivent donc

être moins imposées que les terres à blé ou à pâturages.

Après l'impôt sur les terres, le plus modéré de tous doit être l'impôt sur l'industrie manufacturière et commerciale, parce que l'industrie se réfugie toujours dans les pays où on l'attire par des exemptions, et qu'elle fuit ceux où on l'opprime par des surtaxes.

L'impôt sur les personnes, à part les inconvéniens que nous lui avons déjà reconnus, est un impôt surajouté à tous les autres, et il ne doit être substitué à un autre impôt que pour payer des dépenses purement locales, parce qu'il ne serait pas juste qu'un propriétaire, qui n'habite qu'une commune et qui a des propriétés dans plusieurs autres, payât l'impôt personnel dans toutes ces communes, tandis qu'il ne doit le payer que dans une seule.

L'impôt sur les actes des personnes, tel que le timbre et l'enregistrement, donne, il est vrai, plus d'authenticité à ces actes; mais il a le double inconvénient de diminuer le capital et de favoriser la fraude.

L'impôt sur la consommation des produits étrangers, ou l'impôt des *douanes*, a bien l'avantage de protéger l'industrie indigène contre l'industrie étrangère; mais il a l'inconvénient d'écar-

ter du marché national les produits étrangers qui peuvent être nécessaires aux manufactures nationales, ou qui par une utile concurrence peuvent servir à les perfectionner. Le meilleur système de douanes est celui qui concilie le mieux l'intérêt du consommateur avec celui du producteur ; or, il est prouvé par l'expérience que tout produit indigène qui ne peut pas supporter la concurrence d'un produit étranger similaire, surchargé d'une taxe de vingt-cinq pour cent, ne doit pas être encouragé, si l'on ne veut pas créer un monopole en faveur du producteur contre le consommateur, et isoler toutes les nations.

L'impôt sur les produits indigènes est le moins onéreux de tous, parce qu'il est divisé sur une infinité d'objets, et qu'il n'affecte que le revenu ; mais il doit porter plutôt sur les consommations d'agrément, que sur celles de nécessité. Tel est l'impôt sur les objets de luxe, sur les boissons spiritueuses, et spécialement l'impôt sur les spectacles et les jeux.

La Grande-Bretagne est aujourd'hui l'État de l'Europe où le système des impositions est le mieux entendu. Le gouvernement anglais perçoit les trois quarts de son revenu sur les consommations, et l'autre quart sur les capitaux fixes, tandis que la plupart des autres gouvernemens

perçoivent la moitié du leur sur les capitaux fixes, l'autre moitié sur les consommations. D'où l'on juge facilement de la supériorité du système anglais sur ceux des autres États, puisque l'un ne peut jamais affecter le revenu, tandis que les autres peuvent affecter le capital productif, et arrêter les productions.

Il ne suffit pas qu'un gouvernement ait un bon système d'imposition, il faut qu'il ait encore un bon système de perception.

Le meilleur système de *perception* est d'abord celui qui est le moins en opposition avec les mœurs nationales, parce qu'il s'allie mieux avec les formes du gouvernement, et ensuite celui qui est le moins coûteux.

En Angleterre, les frais de perception ne vont guère qu'à cinq pour cent, tandis que dans d'autres États ils s'élèvent jusqu'à quinze et vingt pour cent. Les divers États européens doivent donc adopter le mode anglais, s'ils ne peuvent pas en trouver un meilleur; mais ils doivent toujours préférer la régie à la ferme, pour que le gouvernement fasse lui-même les profits du fermier, et que l'argent levé sur le peuple, lui revienne plus promptement, en ne passant pas par la caisse des traitans.

Les gouvernemens doivent imiter les particu-

liers qui croiraient se ruiner, s'ils dépensaient annuellement tout leur revenu, et s'ils n'en réservaient pas une portion pour les cas imprévus : ils doivent donc réserver une portion du revenu annuel pour payer les dépenses imprévues. Mais ils doivent en même temps laisser cet argent dans la circulation et l'utiliser, soit en le prêtant à ceux qui peuvent le faire valoir avec le plus d'avantage, soit en l'employant à favoriser l'agriculture, les manufactures et le commerce.

Il est une manière encore plus simple de pourvoir aux dépenses imprévues, quand elles sont inévitables, comme en temps de guerre, c'est d'élever alors l'impôt.

Mais, lorsqu'en temps de guerre, un gouvernement a élevé l'impôt aussi haut qu'il a pu le faire, sans toucher aux capitaux, et que cet impôt est encore insuffisant, il ne lui reste d'autre moyen que l'*emprunt*.

Un emprunt n'est, en dernière analyse, qu'un moyen plus ou moins ingénieux de répartir sur plusieurs années la dépense d'une seule, et d'alléger un fardeau, en le divisant.

Un gouvernement, n'ayant point assez de capitaux pour rembourser un emprunt tout à la fois, ne peut l'éteindre qu'en le remboursant successivement avec son revenu.

Mais doit-il le rembourser à des époques fixes ou à volonté?

Un gouvernement n'a ordinairement que des revenus, et peu ou point de capitaux. Il ne peut donc engager que l'excédant de ses revenus. Or cet excédant, nécessairement limité de sa nature, ne peut éteindre une dette un peu considérable, que dans une longue suite d'années.

Un gouvernement ne doit donc pas emprunter à échéances fixes, parce qu'il n'a pas de valeurs à aliéner; il ne doit pas emprunter à époques fixes, parce que son avenir ne dépend pas de lui, et qu'une guerre ou une disette peut l'empêcher de s'acquitter, quand l'échéance est arrivée.

Il ne peut donc emprunter que pour rembourser successivement, en payant tout à la fois et l'intérêt et une portion du capital; c'est le mode le plus simple; mais le mode le plus sûr pour un gouvernement qui veut s'ôter à lui-même le pouvoir de manquer à ses engagemens, c'est de créer une *Caisse d'amortissement*, où il verse chaque année les fonds nécessaires pour racheter une portion du capital. Ce système consiste à établir, en même temps que l'on emprunte, un impôt particulier, qui suffise à la fois pour payer l'intérêt de l'emprunt et pour racheter une portion du capital : or, le résultat de cette opération, qui est

dû à la puissance de l'intérêt composé ou à l'intérêt d'un capital, auquel on ajoute, chaque semestre, l'intérêt du semestre précédent, est tel, que l'on peut éteindre en peu d'années les plus forts emprunts.

Au reste, l'utilité ou le vice de la méthode des emprunts dépend de beaucoup de circonstances particulières, et l'on ne peut établir de règles fixes à cet égard. Toutefois, il faut reconnaître que toute la science, tout le secret des emprunts est dans le mot *Crédit*; or, pour qu'un gouvernement ait du crédit, il faut que le prêteur ait confiance dans sa stabilité, dans sa sagesse, dans sa justice, dans son administration financière, dans ses moyens, comme dans son invariable volonté et dans ses mesures pour se libérer; il faut qu'en temps de paix, et dans le cours ordinaire des choses, un gouvernement n'ait pas besoin de secours extraordinaires; il faut enfin, que l'administrateur chargé de cette partie importante du service, alimente la confiance publique par l'opinion qu'on a de sa capacité, de sa moralité, de son exactitude; il est, en général, le garant du gouvernement. On prête sans scrupule à un particulier embarrassé, pourvu qu'il offre une sûreté, parce que la loi est là pour le forcer à faire honneur à ses engagemens; mais où est la loi, où sont les

moyens de contrainte à l'égard d'un gouvernement peu scrupuleux qui se joue de ses promesses? Cette réflexion n'échappe à aucun prêteur, et elle ne peut être atténuée que par la confiance qu'il met dans l'administrateur.

XVII. — DE L'AGRICULTURE.

Les produits que les peuples échangent entre eux, sont tous l'ouvrage de l'industrie humaine appliquée à la terre ou aux produits de la terre. Il faut donc favoriser l'agriculture et les manufactures.

L'agriculture, cette source féconde de la richesse nationale, ne demande essentiellement à l'autorité que le respect le plus absolu pour la propriété et la liberté. Le gouvernement, et avant lui la loi, n'ont à intervenir ici que pour éclairer et pour protéger; il devra donc s'appliquer à remplir cette tâche facile, par la publication des meilleures méthodes d'agriculture, par un bon système d'assolement, par un sage emploi des engrais, par l'établissement d'écoles vétérinaires destinées à l'amélioration des troupeaux.

L'agriculture alimente les habitans, attire et soutient l'industrie et le commerce; elle avance

la plus grande partic des charges publiques. Un Etat, d'une petite étendue, peut, à toute rigueur, y suppléer par les produits de son industrie; mais cela est impossible à une grande nation.

XVIII. — DE L'INDUSTRIE.

On favorise l'industrie par l'application des sciences aux arts mécaniques, par l'introduction des machines et des procédés les plus propres à abréger et à perfectionner le travail.

On peut définir l'industrie : l'exercice de ce droit inhérent à chacun de disposer à son gré, sans nuire à autrui, de toutes ses facultés. C'est de la liberté absolue, du concours de tous les talens et de tous les travaux que s'élèvent les progrès des sciences et des arts. Il ne faut ici, de la part du gouvernement, que protection, encouragemens, faveur et liberté. On voit alors ce qu'il faut penser des corporations et des priviléges exclusifs, et de tant d'autres institutions qui ne sont dues qu'à l'ignorance des premiers principes de l'association. Toutefois, ces principes ne s'opposent point à ce que pour les professions où l'igno-

rance et l'impéritie peuvent avoir des effets dangereux, on n'accorde la faculté de les exercer qu'à ceux dont la capacité, les connaissances et les talens ont été rigoureusement examinés.

XIX. — DU COMMERCE.

Or, l'augmentation du revenu national est due à l'augmentation du travail, et l'augmentation du travail à sa division et à la facile circulation de ses produits : à sa division, parce qu'un homme fait mieux et plus promptement une seule chose que plusieurs ; à la facile circulation de ses produits, parce que les hommes ne multiplient leurs produits que pour multiplier leurs échanges, d'où est né le Commerce.

Il ne faut que réfléchir un instant sur ce qu'il est en lui-même pour se faire, relativement au commerce, une idée juste des devoirs du gouvernement.

Le commerce, soit intérieur, soit extérieur, consiste dans la réciprocité des échanges qu'appellent sans cesse de mutuels besoins ; c'est-à-dire, qu'il porte dans chaque contrée les objets de consommation travaillés ou non travaillés qui lui manquent, en échange de ceux qu'elle possède. C'est ainsi qu'il devient pour les hommes le lien le plus puissant de leurs rapports. On se bornera donc

à écarter les obstacles que lui opposent les hommes ou la matière; à rendre toutes les routes praticables et sûres; à établir des marchés publics, qui, en provoquant la concurrence, préviennent le renchérissement et le monopole, à faciliter la libre circulation dans l'intérieur. L'autorité ne doit au commerce de la nation que la protection tutélaire qui veille aux propriétés; elle n'a besoin d'employer le pouvoir que pour repousser la force attentoire, et contenir l'injustice.

La liberté, la sûreté, la facilité des débouchés sont comme les trois branches de cette protection vivifiante; et c'est à quoi elle doit se borner, sans songer à administrer, à réglementer, à défendre ou à prescrire. *Laissez faire et laissez passer*, disait un illustre magistrat, voilà tout le code du commerce. Ajoutons à cela : donnez le moyen de passer, c'est-à-dire, construisez des chemins, des ponts, des chaussées, des digues, des canaux, des ports, parce que le commerce s'étend en raison des facilités qu'il trouve à circuler. . . .

Le commerce est l'intermédiaire entre l'agriculture, l'industrie et le consommateur, il ménage le temps à ces trois classes. La liberté, avons-nous dit, est de son essence; la gêne réglementaire l'effraie, le fait languir, et finit par le détruire, ou bien elle introduit la fraude. . . .

Quant au commerce extérieur, il est aujourd'hui démontré qu'il faut invariablement proscrire le système prohibitif. En effet, ce système influe sur les exportations de la nation qui l'a adopté, parce qu'il contrarie les échanges, qui sont la véritable base du commerce; il établit un monopole sur le consommateur, qui doit être le premier objet de la sollicitude du gouvernement; il opère le relâchement dans la fabrique, et en même temps la hausse des prix; et provoque des représailles, la malveillance, l'aigreur; de là à une rupture il n'y a plus qu'un faible intervalle à franchir. De plus, il favorise le commerce interlope qui, abstraction faite de son immoralité, nuit en même temps au commerce légitime et au fisc. D'ailleurs, il est d'autant plus dangereux, qu'il est à peu près impossible de l'empêcher, et que les moyens de surveillance exigent une dépense perdue, excédant le préjudice qu'éprouve le trésor. On ne met pas en ligne de compte les vexations, les procédés arbitraires, les infidélités; toutes ces vérités sont fondées sur l'expérience.

De tout temps, il est vrai, l'intérêt personnel a réclamé contre ces principes libéraux; mais cet intérêt est rarement établi sur les mêmes bases que l'intérêt public, bien qu'il en prenne le masque. Celui-ci doit embrasser la masse de la so-

ciété, et non se borner à des classes particulières qui se disent la nation, afin d'arracher des privilèges et de s'enrichir à ses dépens.

A l'égard du système à adopter pour fixer équitablement les droits d'entrée, nous nous bornerons à observer que la principale mesure à prendre est d'empêcher les bénéfices du fraudeur. Il en est un autre pour dissiper le préjudice qu'on pourrait craindre de la concurrence étrangère, c'est l'encouragement à donner au perfectionnement des manufactures nationales.

XX. — DE LA PROPRIÉTÉ.

> Ainsi, le droit de premier occupant est l'origine vraie de la propriété, et c'est par la transmission de ce droit que les possessions subséquentes deviennent légitimes.

—

On nomme propriété, le droit exclusif de posséder une chose ou d'en user, et d'en disposer à son gré. Les publicistes distinguent, quant à son objet, la propriété en *personnelle*, *mobilière* et *foncière*; et quant au mode de l'acquérir, en *primitive* et *dérivée*.

La propriété foncière, la seule dont il doive

être ici question, n'a point existé dans l'état originaire du monde, et elle n'est pas plus inhérente à la nature humaine que l'hérédité. Dans le principe, la terre était commune à tous, et n'appartenait à personne. Lorsque la culture fut devenue nécessaire pour la subsistance de l'homme, chacun affectionna naturellement le terrain qu'il avait défriché à la sueur de son front et qui lui offrait le fruit et la récompense de ses travaux; de là, la première idée de conservation et de propriété; mais de là aussi les querelles que devait causer le droit exclusif sur le fond, lorsqu'il fut invoqué pour la première fois. Ces querelles durent enfin conduire à des transactions, les transactions introduisirent le droit de jouir exclusivement du terrain que chacun avait cultivé, et c'est là l'origine la plus vraisemblable de la propriété. Elle a donc été introduite pour le maintien de la paix entre les hommes; elle a donc été le principe de leur union et de l'ordre social.

De ce que nous venons de dire, il résulte que le premier objet, le premier devoir de l'autorité, instituée pour la conservation de la société, est de protéger les propriétaires contre toute atteinte, tout trouble, tout empiétement, toute usurpation; c'est dans cette vue qu'ont été établies les lois civiles.

Dans le régime féodal, le souverain est en même temps considéré comme suzerain, comme ayant le domaine éminent, c'est-à-dire, comme propriétaire originaire de toutes les terres placées en dedans des limites de l'État; et les fiefs sont réputés des aliénations faites sous de certaines conditions; la principale est la reversion du fief au défaut d'héritier; ainsi, dans ce cas, le domaine inféodé redevient de droit au domaine national. Mais parmi les nations où le droit féodal est inconnu, les propriétés sont libres, incommutables, et le propriétaire en dispose à son gré, sans avoir besoin de l'aveu du gouvernement.

Cependant, le cas peut exister où un domaine est sans propriétaire, et alors, selon l'ordre naturel des choses, il tomberait en partage au premier occupant; mais de là naîtrait une concurrence dangereuse pour la tranquillité publique. Le moyen que la politique a établi pour prévenir cet inconvénient, c'est l'intervention du gouvernement : il se saisit du domaine abandonné, et l'incorpore au domaine national.

Il est une autre circonstance où le gouvernement peut disposer des propriétés particulières, c'est celui d'*utilité publique*; cette faculté est une conséquence de l'engagement pris, par tous les membres de la société, de soumettre tout intérêt

particulier à celui de l'État. Mais il faut, 1° que cet intérêt soit de la plus grande évidence ; 2° que celui qu'on dépossède soit pleinement dédommagé du sacrifice qu'on exige de lui ; l'arbitraire, à cet égard, serait tyrannie.

XXI.—DE L'ÉDUCATION ET DE L'INSTRUCTION.

C'est par l'éducation que l'on parvient à former le corps, le cœur et l'esprit ; le corps, par des exercices qui lui donnent de la vigueur, de la grâce ; le cœur, par des habitudes qui lui donnent le goût de la vertu ; l'esprit, par l'étude des sciences et des arts.

L'éducation doit avoir pour objet la morale publique et privée : elle doit donc enseigner les devoirs envers la société et les vertus domestiques. La première, et la plus sûre école, à cet égard, est la maison paternelle, parce qu'il faut surtout du sentiment et de l'exemple ; elle doit poser les fondemens de l'esprit national, que l'éducation publique doit développer.

L'instruction est publique ou privée. Le principal objet de l'une et de l'autre, doit être l'enseignement des mœurs publiques et privées. La première exige, de plus, des écoles où les citoyens puissent apprendre les divers sciences auxquelles ils veulent s'adonner ; elle doit être sous la surveillance du gouvernement, parce qu'il

doit s'assurer d'un côté, qu'on n'enseigne aucune doctrine contraire aux mœurs et à la tranquillité publique ; de l'autre, que l'enseignement soit tel qu'il puisse former des citoyens capables de remplir avec succès toutes les fonctions publiques, quelles que soient leurs dénominations. Et, à cet égard, le gouvernement ne doit point se borner à la surveillance ; il faut qu'il impose des obligations : il doit exiger que celui qui se présente, pour remplir un emploi quelconque relatif au public ou au service de l'État, soit digne, tant par ses mœurs que par ses talens, d'occuper le poste auquel il aspire. Il ne faut ici aucune exception : la sévérité des gouvernemens sera plus efficace que toutes les exhortations des instituteurs ; et son relâchement, son insouciance, peuvent avoir les suites les plus dangereuses ; car, quel bien peut faire un ignorant, ou un homme indigne de l'estime publique ?

XXII. — DES MŒURS ET DE LA MORALE.

> Il n'y a qu'une morale comme il n'y a qu'une géométrie, et elle est la même chez tous les hommes qui font usage de leur raison. La morale vient donc de *Dieu* comme la lumière.
>
> (Voltaire.)

On appelle mœurs les habitudes d'une nation ou d'un individu ; elles sont donc publiques ou

privées, et c'est la morale qui les détermine et les dirige.

Les mœurs sont le supplément aux lois insuffisantes, l'appui des bonnes lois, et le correctif des mauvaises ; ainsi les mœurs peuvent tout sans les lois, et celles-ci ne peuvent presque rien sans les mœurs.

Lorsqu'un homme accomplit tous les devoirs que lui impose la qualité de citoyen, c'est-à-dire, lorsqu'il obéit à la loi, il a ce qu'on nomme morale publique : cette morale varie donc selon la forme du gouvernement et selon les lois ; elle se fortifie ou elle se relâche suivant l'exemple que donne l'autorité publique ; selon qu'elle est juste, bienfaisante, selon qu'elle fait de bonnes lois et qu'elle-même les respecte. Souvent les mœurs influent sur les lois, et ont même plus d'empire qu'elles. On peut juger par là que les lois civiles, quelque bonnes, quelque nombreuses qu'elles puissent être, ne suffisent point pour diriger la morale privée. En effet, il est une infinité de circonstances qui ne sont pas de leur ressort, et à l'égard desquelles, cependant, l'homme doit avoir une règle de conduite ; d'ailleurs, il est même mille moyens d'échapper à la loi. Il en faut donc un pour y suppléer, pour la faire respecter, lors même qu'on est hors de son atteinte. Il n'en faut pas moins

pour empêcher de profiter d'une mauvaise loi qui blesse la justice et autorise la mauvaise foi. C'est ce moyen qu'on appelle essentiellement morale, et qui faisait dire à Sénèque : Que la probité a d'étroites bornes, quand on n'est homme de bien qu'autant que l'ordonne la loi ! Que les règles de l'honnêteté ont bien plus d'étendue que celles du droit ! Combien de choses exigent de nous la piété, l'humanité, la libéralité, la justice, la bonne foi, qui pourtant ne sont pas contenues dans les lois publiques !

La morale que nous enseigne Sénèque, a sa source dans la raison naturelle, éclairée par la religion. C'est là le guide qui conduit les hommes indépendamment de la loi ; c'est là ce qui constitue la conscience, ce for intérieur qui dirige nos intentions, qui juge nos actions, qui nous fait discerner le juste d'avec l'injuste ; ce for intérieur d'où s'élèvent ces exclamations unanimes qui sanctionnent ou flétrissent les actions humaines ! Ainsi, qu'un juge vende l'impunité à l'opulence et au pouvoir ; qu'au nom du ciel un prêtre accumule les menaces ; qu'un ministre prévaricateur organise la ruine d'un peuple ou signe la honte de l'empire, quelque chose en nous se révolte et crie : c'est mal !

Au contraire, si l'interprète de Thémis rejette

l'or déposé à ses pieds par la séduction ; si le ministre d'un Dieu de paix essuie les pleurs au lieu de les faire couler, et annonce les miséricordes au lieu des vengeances ; si, enfin, le conseiller du monarque remet les insignes de la puissance, et prend la route de l'exil, plutôt que de consentir aux désastres de la patrie, tous les cœurs admirent, et toutes les bouches répètent : c'est bien !

Sans contredit, cette influence si puissante qu'exerce la morale, et ces résultats qu'en obtiennent les sociétés, sont aussi le but des lois et des institutions politiques ; mais combien d'actions sont hors de leur atteinte, et, par conséquent, hors de celle de l'autorité civile ! La loi peut bien nous montrer comment il faut être juste, et même nous forcer de l'être, en nous punissant si nous ne le sommes pas ; mais elle ne nous enseigne ni l'équité, ni la charité, ni la bienséance, ni l'indulgence, etc. Elle peut bien comprimer l'action de nos passions, de nos vices ; mais elle n'apprend point à l'homme à leur résister, à les vaincre ; elle peut s'effrayer par la crainte du châtiment, mais elle ne lui inspire point l'horreur pour le crime en lui-même ; la loi enfin, peut être éludée, mais l'homme n'échappe point à sa propre conscience. Si nous n'admet-

tons pas cette salutaire doctrine, nous nous jetons dans un labyrinthe sans issue; la morale privée sera arbitraire; nos besoins, nos penchans, nos passions, qui deviendront nos seuls conducteurs, ne serviront qu'à nous égarer.

La morale publique exige d'autant plus de surveillance qu'il est difficile de maintenir l'équilibre entre les devoirs du citoyen et la tendance naturelle de l'homme à les enfreindre. Quant à la morale privée, elle exige d'autant plus de sollicitude, qu'elle influe directement sur la morale publique, et que si la dissolution s'empare des mœurs domestiques, les mœurs publiques sont nécessairement corrompues.

Il importe donc au gouvernement de maintenir la morale tant publique que privée; car de l'une et de l'autre, dépendent la sûreté, la tranquillité, le bonheur national.

XXIII. — DU PATRIOTISME.

Nous doutons qu'il soit possible d'avoir une seule vraie vertu un seul véritable talent, sans amour de la patrie.

(CHATEAUBRIAND.)

Le patriotisme, ou l'amour de la patrie, est le sentiment qui attache un citoyen à son pays, de préférence à tout autre, et le porte à servir avec

zèle, et même, s'il le faut, à se dévouer pour lui. Ce qui le fait naître et le détermine, c'est la justice et la douceur du gouvernement, principes du bien-être vers lequel la nature humaine a un penchant inné.

La classe parmi laquelle on trouve le plus de patriotisme, est celle des propriétaires, parce que leur sort suit celui de leur pays; ils sont, en quelque sorte, attachés à la glèbe : ce sont là les véritables citoyens. C'est donc essentiellement parmi eux qu'il faut se garder de répandre le mécontentement et le découragement. Parmi ceux qui occupent des emplois, qui sont couverts de dignités, comblés d'honneurs et de grâces, il en est qui y placent tout leur patriotisme. On ne doit attendre, on ne peut exiger que peu de patriotisme des étrangers adoptés. Le plus solide patriotisme est celui dont les enfans héritent de leurs pères; c'est la première éducation qui doit le leur donner : elle l'enracine; sans cette première culture, il ne faut s'attendre qu'à un sentiment factice, intéressé. La masse des hommes a toujours dit et dira éternellement : *Ubi benè, ibi patria.* Heureusement la providence, dit M. de Châteaubriand, a pour ainsi dire, attaché les pieds de chaque homme à son sol natal par un aimant invincible.

XXIV. — DE LA RELIGION ET DU CULTE.

« Heu ! primæ scelerum causæ mortalibus ægris
« Naturam nescire Deum ».

Des différens rapports que les hommes ont entre eux naissent quatre sortes de devoirs essentiels au bonheur et à la tranquillité de la vie civile : devoirs d'État, qui sont les fondemens de la société ; devoirs de justice, qui en sont la sûreté ; devoirs de charité, qui en sont les liens ; devoirs de bienséance, qui en sont la douceur. Or, la religion seule commande et perfectionne ces différens devoirs ; et, par conséquent, elle seule veille aux intérêts de la société ; elle seule prescrit l'abnégation de soi-même ; elle seule peut faire voir de grands talens, sans orgueil, et produire de grandes actions, sans intérêt personnel et sans amour-propre. Il n'appartient qu'à elle de faire de vrais citoyens, qui s'immolent sans réserve au bien public, pour servir avec zèle et charité des indifférens, des envieux, des ingrats et des ennemis. Elle seule peut donner la sécurité dans la vie sociale. Les hommes,

dit un célèbre orateur de la chaire, peuvent nous défendre des tigres et des lions, mais qui nous défendra des hommes?

Les lois humaines n'ont jamais osé dire : aimez votre prochain, et l'évangile crie par mille bouches : aimez vos ennemis. Enfin, un des préceptes de cet évangile, est la soumission aux puissances.

C'est un des points que Grotius a les mieux traités, et c'est un axiome : qu'un gouvernement ne saurait subsister sans religion, et sans religion positive. En effet, un gouvernement ne peut se maintenir sans mœurs, sans justice, sans bienfaisance, sans ce sentiment intime qui, indépendant de toute loi humaine, approuve ou condamne les actions des hommes; or, toutes ces choses ont en grande partie leur source dans la religion; jamais la force ne les établira, parce qu'elle n'a point d'empire sur la pensée.

Ainsi, non-seulement la religion est une conséquence naturelle de la création, mais encore elle est nécessaire à tous les gouvernemens sous le seul point de vue politique; et l'on ne saurait concevoir une nation bien organisée, tranquille, heureuse, si elle n'a d'autre mobile que celle que suggère l'intérêt personnel. La démonstration de cette vérité se trouve dans la remarque suivante : l'autorité civile ne peut que diriger les actions

physiques, tandis que les préceptes de la religion dirigent la pensée. Or, la pensée est le préalable de toutes les actions ; ainsi plus la pensée est pure, juste, honnête, vertueuse, plus les nations sont empreintes de ces mêmes qualités morales ; par conséquent, le gouvernement a moins de surveillance à exercer ; il a moins de délits à punir, il a moins à craindre pour la tranquillité publique.

Si la religion a une si grande influence sur les actions de l'homme, sur ses affections, sur sa morale, sur ses rapports publics et privés, sur son bonheur, elle lui enseigne des choses qui sont hors de la portée de l'autorité civile ; il en résulte que le gouvernement doit porter sa sollicitude sur cette même religion ou plutôt sur les hommes pervers qui chercheraient, ou à en abuser, ou à la détruire, pour troubler la tranquillité publique. Sans doute la croyance est une simple opération intellectuelle, et, comme telle, elle est indépendante de tout pouvoir humain ; mais dès qu'elle produit une action quelconque, elle est soumise à l'autorité publique. C'est par cette raison, que tout gouvernement doit avoir la surveillance des livres dogmatiques du culte extérieur, et celle de ses ministres.

Il est naturel que l'âme, remplie de la pensée de son créateur, exprime d'une manière quelconque

le sentiment d'admiration et d'amour qui la captive. C'est cette expression que l'on appelle : *formes religieuses* ou culte ; ainsi le culte est l'hommage extérieur rendu à la divinité ; il est public ou privé. Ce dernier doit être aussi libre que la croyance même dont il est l'expression.

Dans tous les pays, et dans tous les temps, il a existé un culte public ; car on ne connaît aucun peuple qui n'ait eu une religion avouée et dominante. L'utilité d'une croyance uniforme parmi les hommes, est si évidente, même sous le seul rapport politique, qu'il est inutile de l'établir ; et s'il restait le moindre doute à cet égard, il suffirait pour le dissiper de consulter l'expérience. En effet, l'uniformité n'a point causé de troubles, tandis que la diversité a produit des maux qui font rougir la sagesse humaine, et qui souillent les annales du monde ; mais quelque désirable que soit cette uniformité, elle ne saurait être prescrite sans injustice : la liberté et la protection doivent être égales pour tous les cultes ; mais elles ne sauraient être illimitées ; leurs bornes sont fixées là où la tranquillité publique est en danger.

La *publicité* du culte présente des avantages politiques et religieux ; politiques, en ce qu'elle est un principe de concorde, d'harmonie, de confiance et de fraternité ; religieux, en ce qu'elle

met les hommes à même de s'édifier, de se soutenir et de s'encourager par l'exemple.

Le culte exige des ministres; leurs fonctions sont d'autant plus importantes que l'enseignement en a toujours fait une partie essentielle; il est donc nécessaire que leur choix appartienne au gouvernement et qu'ils restent soumis à sa surveillance.

L'établissement des ministres entraîne celui d'un entretien légal et assuré; il doit donc être considéré comme une charge publique, et par conséquent, supporté par tous les citoyens, n'importe leur croyance, puisque cette charge se rapporte au maintien de l'ordre social.

XXV. — DES TROUBLES INTÉRIEURS.

Ce ne sont pas seulement les passions du peuple qui renversent les gouvernemens, ce sont encore les factions qui naissent et se nourrissent dans toutes les sociétés mal gouvernées.

Les factions sont fondées sur les intérêts, sur les opinions ou sur les affections.

Un Etat est troublé lorsque des partis se forment, des factions s'établissent, des séditions se manifestent, et qu'enfin la guerre civile éclate.

Les *partis* ont pour but les emplois, la faveur, le crédit et l'influence. On les rencontre dans les gouvernemens absolus et dans les gouvernemens modérés.

Les partis y dégénèrent en *factions*, lorsque, non contens de viser à s'emparer des charges et des honneurs, ils portent leurs vues jusqu'au gouvernement lui-même, soit pour le dominer, soit pour le rendre odieux, soit enfin pour en secouer le joug. Le véritable foyer des factions est dans les gouvernemens républicains. Elles ont toute leur étendue et toute leur énergie dans les démocraties, parce que les droits étant égaux, chacun se croit propre à tout. Lorsque les factions sont modérées, elles établissent une sorte d'équilibre, et sont utiles pour le maintien de l'ordre et de la liberté, mais lorsqu'elles sont exagérées, elles occasionent du tumulte, des troubles, et enfin la guerre civile.

Dans les aristocraties, l'esprit de faction est concentré dans les familles qui tiennent les rênes du gouvernement; les sujets ne forment même pas de partis, parce qu'ils ne peuvent avoir aucune part aux emplois; ils obéissent et paient; voilà en quoi consiste toute leur existence politique.

On donne le nom de *sédition* à toute assemblée

nombreuse et turbulente qui a lieu au mépris de l'autorité. Elles se manifestent dans les gouvernemens où il y a inégalité; c'est ainsi que le peuple romain fut souvent séditieux; dans ceux où il y a des corps intermédiaires, c'est ainsi que la noblesse peut le devenir; et enfin, il en est de même des corps militaires dans un gouvernement absolu; dans ce dernier surtout les séditions sont les plus dangereuses. Les strélitz, en Russie, les janissaires, en Turquie, furent long-temps les maîtres de l'empire.

Les séditions ont des causes très variées; souvent elles n'ont pour objet que le redressement de quelque grief; mais elles peuvent aussi n'être qu'un prétexte pour attaquer le gouvernement et le renverser.

Le désordre est inséparable des séditions; elles doivent donc attirer la force publique pour les réprimer. La résistance devient rébellion, d'où résulte la guerre civile, le plus grand des fléaux qui puisse affliger une nation; c'est une guerre de passion, de fureur et de rage; elle détruit les principes de l'ordre social et les liens de la nature, et comme Saturne, elle dévore ses propres enfans.

Si la nation entière est soulevée, il n'existe plus ni gouvernement ni souverain, c'est le *jus-*

titium des Romains. *Sumpto justitio, desererentur fora, clauderentur domus, passìm silentia et gemitus*. En pareil cas, il ne reste que la voix de la conciliation ; celle des armes serait une usurpation, car la nation ne peut avoir autorisé son chef à les tourner contre elle-même.

Si une partie seulement de cette nation est soulevée, le gouvernement doit se rappeler que la conservation de la société, dont la conduite lui est confiée, est le premier de ses devoirs, et que c'est d'après ce principe qu'il doit diriger l'emploi des moyens nécessaires pour apaiser les esprits, rétablir l'ordre et se conserver lui-même.

En cas d'hostilités, il est reconnu que l'on doit suivre les règles générales de la guerre ; si la justice ne l'exige pas, du moins la prudence le conseille, car il faut craindre et prévenir les représailles. Mais on comprend facilement que nous n'entendons pas parler de séditieux faisant la guerre en brigands, car c'est un devoir de les poursuivre à outrance, parce qu'ils violent les lois sociales, au lieu de les défendre. Si des hommes soulevés ont des griefs fondés, il n'y a personne à punir ; dans le cas contraire, il importe à la tranquillité publique, au maintien de l'ordre social, de frapper un exemple écla-

tant sur les moteurs de la sédition. Cependant il est des circonstances où, pour empêcher la propagation ou la durée du mal, une politique prudente conseille de laisser une voie de salut aux rebelles en leur accordant la grâce.

Les conséquences funestes que peut avoir la guerre civile, quelle qu'en soit l'issue, doivent éclairer les gouvernemens sur la nécessité de les prévenir. Un simple parti ne présente assurément aucun danger dans son origine; mais s'il grossit, il peut dégénérer en faction, et l'audace impunie des factieux les conduit à la sédition. On peut juger par là combien est pernicieuse la maxime qu'un gouvernement, pour être maître, doit fomenter les factions opposées, c'est-à-dire, *diviser et commander*. L'expérience ne prouve que trop que ces incendies partiels peuvent causer un embrasement général. La méthode la plus sûre, et la plus efficace, pour prévenir les séditions, c'est d'être juste, et d'être aussi ferme à soutenir le bien, que prompt à réparer une erreur. Mais si la perversité provoquait ces mouvemens, il n'y aurait point à pactiser.

Lorsqu'une nation, après avoir détruit son gouvernement, se divise en factions qui se disputent l'autorité, il en résulte un genre de guerre civile dont les horreurs ne sauraient inspirer trop d'ef-

froi ; c'est un véritable état de dissolution ; il n'existe plus aucun lien social, il n'y a plus que des individus s'abandonnant à toute la fureur de leurs passions, et s'arrachant les lambeaux de la patrie. Alors, si l'excès du mal n'éclaire pas les chefs des différentes factions, et ne les ramène pas enfin dans la voie de la raison, le pays, après avoir été dévasté et dépeuplé, devient la proie de l'étranger : c'est là le résultat presque immanquable de la licence populaire.

Au reste, il faut reconnaître que les séditions et les guerres civiles semblent presque toujours être, directement ou indirectement, l'ouvrage du gouvernement. Il peut en être la cause immédiate, lorsque s'étant laissé entraîner à commettre un acte arbitraire, il néglige de le réparer et d'arrêter, par là, le mécontentement et les plaintes.

Une conduite pareille prouve de l'insouciance ou du mépris ; souvent elle est fondée sur la très fausse maxime que les gouvernemens ne doivent jamais avoir tort, ni par conséquent revenir sur leurs pas ; comme si un ministre ou ses agens étaient infaillibles ; et comme si leur déplacement ébranlerait l'État.

D'une autre part, le souverain serait la cause indirecte des séditions, en ne les prévenant pas ou en ne les arrêtant pas dans leur source. De pré-

tendus mécontens, des factieux, des ambitieux, des esprits inquiets et ennemis de l'ordre, supposent à l'autorité des torts imaginaires; ils cherchent à les propager, et à se former sourdement un parti; si on les laisse faire, la crédulité leur procure bientôt des adhérens; et lorsqu'ils se croient assez forts, ils lèvent le masque, se déclarent en insurrection, et mettent le sort de l'État au hasard des événemens. C'est ici qu'il faut dire, avec Bacon : « Qu'un Prince ne se rassure pas sur la légèreté des murmures, sous prétexte qu'ils partent d'une inquiétude passagère; un nuage qui passe en va grossir d'autres qui crèvent enfin tôt ou tard. » Qu'il veille donc aux premières semences de trouble...; on ne voit pas toujours ni d'où part l'étincelle, ni jusqu'où peut aller l'embrasement!

TROISIÈME PARTIE.

DROITS IMMUABLES

DES ÉTATS SOUVERAINS.

—

TABLEAU DES PUISSANCES DE L'EUROPE.

—

DROITS DE PROPRE CONSERVATION, — D'INDÉPENDANCE, — D'ÉGALITÉ, — ET LEURS DÉRIVÉS.

COMMERCE EXTÉRIEUR, MARITIME ET COLONIAL. — TRAITÉS DE COMMERCE. — CONSULATS. — RELATIONS PERSONNELLES DES SOUVERAINS.

(LIVRE II.)

TOME I, page 232.

LIVRE DEUXIÈME.

SECTION PREMIÈRE.

DROITS GÉNÉRAUX ET ABSOLUS DES ÉTATS EUROPÉENS.

EXAMEN DE CES DROITS RELATIVEMENT A LA CONSTITUTION DE L'ÉTAT, ET AUX DIFFÉRENTES BRANCHES DES SYSTÈMES ADMINISTRATIF ET JUDICIAIRE.

I. — DES ÉTATS SOUVERAINS EN GÉNÉRAL.

Tant que les nations n'ont entre elles que peu de rapports, elles peuvent se contenter de vivre sous le droit naturel; mais quand elles ont beaucoup de rapports, comme les nations de l'Europe, elles doivent encore avoir des règles positives de conduite les unes à l'égard des autres, pour pouvoir plus aisément concilier leurs différends.

Une grande association d'hommes, ainsi que nous l'avons vu dans les prolégomènes, qui, se régissant par des lois identiques, se protégent mutuellement contre toute violation intérieure ou extérieure de leurs propriétés, s'appelle Cité,

État, Royaume, Empire, République, etc. ; et cette association, considérée comme une personne morale, est désignée sous le nom de Nation.

Le caractère essentiel d'un tel corps politique, est l'impérissable droit de se donner les lois qui lui conviennent, de disposer à son gré de toutes ses forces, de tous ses moyens, sans reconnaître d'autre autorité sur la terre que la sienne, ni d'autres bornes à l'exercice de sa volonté que celles où commence, pour une autre nation, l'exercice de droits semblables. Cet ensemble de droits constitue la *souveraineté*.

Quelque peu nombreuse et peu puissante que soit une association constituée d'après les principes que nous avons établis plus haut, elle a les mêmes droits à exercer et les mêmes devoirs à remplir qu'une association plus nombreuse et plus puissante.

Le nombre et la puissance ne changent rien à un droit : il en est de cette assertion comme de la vérité géométrique, d'après laquelle on prononce avec une égale certitude sur les propriétés d'un grand ou d'un petit cercle.

Dans le sens limité du droit international, cette *indépendance* politique constitue l'État souverain.

La souveraineté appartient immédiatement à l'État qui en délègue l'exercice au gouvernement. L'individu qui gouverne s'appelle *souverain*. C'est à lui qu'appartient alors la *majesté*, ou la dignité suprême, et la représentation de l'État dans ses relations extérieures.

La souveraineté parfaite, telle que nous l'avons caractérisée, doit, par sa nature même, être pleinement exercée, sans avoir égard à l'ancienneté de l'État, à la forme de son gouvernement, à l'ordre établi pour la succession au trône, au rang et au titre de l'État ou de son souverain; à l'étendue du territoire, de la population et de l'importance politique; aux mœurs et à la religion, au développement de la civilisation et au commerce des habitans, etc. On ne saurait non plus considérer comme portant atteinte à la souveraineté, les simples relations de pouvoir ecclésiastique, l'influence d'un médiateur, d'un garant, d'une puissance protectrice ou alliée; des fiefs relevant d'un gouvernement étranger; l'obligation de payer un tribut ou des subsides, ni même le fait de la fondation d'un État, ou de la constitution donnée à un peuple. Il en est de même pour certains liens, par lesquels un souverain ou sa famille, sont attachés à une puissance étrangère : c'est ainsi que des princes sont revêtus d'une haute dignité, d'un titre militaire,

ou possèdent des propriétés dans un autre État, sans que ces circonstances touchent en rien à leur souveraineté.

Il y a deux manières pour un peuple d'acquérir la souveraineté, savoir : lorsqu'il fonde un État suivant les conditions requises, ou lorsqu'il se dégage de la dépendance dans laquelle il se trouvait. Il n'est pas nécessaire que cette *acquisition,* pour être valide, soit reconnue ou garantie par une puissance étrangère quelconque, pourvu que la possession ne soit point vicieuse. Cependant, la prudence commande d'obtenir cette *reconnaissance* et cette *garantie*, expressément ou tacitement.

Mais ce serait faire un outrage à un souverain légitime que de reconnaître, soit la possession temporaire, soit l'indépendance définitive d'un peuple en insurrection, ou d'un usurpateur, tant que ce même souverain n'a point effectivement renoncé, ou n'est point censé avoir renoncé à ses droits.

Un État cesse d'exister lorsqu'il est soumis, réuni, incorporé totalement, ou partiellement, à un autre État; lorsque le lien social est dissous, ou que son territoire entier est détruit; on dit alors que la souveraineté est *éteinte*.

II. — DES ÉTATS EUROPÉENS.

Les différences qui existent entre les Etats de l'Europe sous le rapport de leurs forces, de leur situation, de leurs moyens de faire la guerre, de leur gouvernement, sont caractérisées, dans le langage diplomatique, par des termes particuliers qu'il convient de mentionner.

On classe en général les puissances :

1° Eu égard à la situation géographique et aux intérêts qui en dépendent, en puissances de l'est, du sud, de l'ouest et du nord. Il est plus rarement question dans la diplomatie d'États d'orient et d'occident, que d'États du nord et du midi; serait-ce parce que les Italiens se sont les premiers livrés à des recherches savantes sur la politique, et que les puissances orientales s'étendent très loin au septentrion? Les États allemands sont presque généralement comptés au nombre des puissances du nord.

2° D'après le caractère souvent variable, mais cependant en réalité du plus haut intérêt, de leur importance politique, en grands et petits États; en puissances du premier, du second ou du troisième ordre : et peut-être, pourrait-on fixer le sens

trop vague de ces expressions, en prenant pour base, des populations de dix millions, d'un million, de cent mille âmes.

3° Suivant que les forces militaires sont organisées pour des guerres continentales, ou qu'il existe une armée navale, en puissances continentales et en puissances maritimes. Autrefois on qualifiait spécialement du nom de ces dernières la Grande-Bretagne et la Hollande.

La fin du quinzième siècle fut marquée par la formation de plusieurs grandes monarchies qui rendirent l'Europe beaucoup plus compacte qu'elle ne l'avait été jusqu'alors. A cette époque, cependant, elle était composée de plus de *deux mille* souverainetés ou royales ou seigneuriales, ou ecclésiastiques ou urbaines, dont *quatorze cent quatorze* dans la seule Allemagne. Pendant les trois siècles suivans, sa marche vers l'unité a été telle que les deux mille souverainetés qui existaient vers 1500, étaient réduites à *deux cent quarante-neuf* en 1789. Sur ce nombre il y en avait *deux cent vingt-sept* en Allemagne, et *treize* en Italie.

La révolution éclata et vint bouleverser le continent. Les deux cent quarante-neuf États qui existaient en 1789 se trouvaient réduits à *quarante-neuf* en 1814.

Enfin le congrès de Vienne a rappelé à l'existence plusieurs États, et par suite de l'acte final de ce congrès, des traités subséquens et des arrangemens nouveaux, l'Europe est aujourd'hui composée des États souverains dont nous reproduisons ici le tableau statistique, d'après les données les plus récentes adoptées par M. Balbi [1].

TABLEAU STATISTIQUE DE L'EUROPE.

ÉTATS ET TITRES.	SUPERFICIE en milles carrés.	POPULATION ABSOLUE.	POPULATION RELATIVE.	REVENUS en FRANCS.	DETTE en FRANCS.	ARMÉE ou Contingent.
EUROPE OCCIDENTle.						
Partie centrale.						
Monarchie Française	154,000	32,000,000	208	987,620,000	3,900,000,000	270,957
Confédération Suisse	11,200	1,980,000	177	10,410,000?	?	33,758
Confédér. Germanique	68,600	13,900,000	193	242,119,000	703,862,000	122,249
Royaume de Bavière	22,120	4,070,000	184	69,733,000	265,200,000	35,800
Roy. de Wurtemberg	5,720	1,520,000	266	20,000,000	60,000,000	13,955
Royaume de Hanovre	11,126	1,550,000	139	27,000,000	64,000,000	13,054
Royaume de Saxe	4 341	1,400,000	314	28,000,000	70,000,000	12,000
Gr.-duché de Baden	4,480	1,130,000	252	20,000,000	39,000,000	10,000
Gr.-duché de Hesse	2,826	700,000	248	12,600,000	27,000,000	6,195
Hesse électorale	3,344	592,000	177	11,000,000	8,000,000	5,679
G.-duc. de Saxe-Weimar	1,070	222,000	204	4,913,000	16,291,000	2,100
Gr.-duché de Mecklenbourg-Schwerin	3,582	431,000	120	6,000,000	20,500,000	3,580
Gr.-duché de Mecklenbourg-Strelitz	578	77,000	133	1,500,000	3,000,000	717
Gr.-duché de Holstein-Oldenbourg	1,880	241,000	128	3,800,000	»	1,650
Duché de Nassau	1,446	337,000	238	6,000,000	9,500,000	3,028
Duché de Brunswick	1,126	242,000	215	6,300,000	8,000,000	2,096
Duché de Saxe-Cobourg-Gotha	731	145,000	199	2,500,000	11,600,000	1,394
Duché de Saxe-Meiningen	692	130,000	188	1,989,000	8,000,000	1,268
Duché de Saxe-Altenbourg	397	107,000	270	1,526,000	3,000,000	1,026
Duché de Anhalt-Dessau	261	56,000	215	1,400,000	1,600,000	529
Duché de Anhalt-Bernbourg	253	38,000	150	1,100,000	1,700,000	370
Duché de Anh.-Kœthen	240	34,000	142	630,000	3,103,000	324
Princip. de Reuss-Greitz	109	24,100	221	362,000	517,000	206
Princ. de Reuss-Schleitz	156	30,000	191	336,000	1,810,000?	280
Princ. de Reuss-Lobenstein-Ebersdorf	182	27,500	151	621,000		260
Princ. de Schwarzbourg Rudolstadt	306	57,000	187	800,000	600,000	539
Princ. de Schwarzbourg-Sondershausen	270	48,000	178	600,000	540,000	451

[1] *Abrégé de Géographie*, par M. Balbi, pag. 594, 1 vol. in-8°, Paris. Jules Renouard.

ÉTATS ET TITRES.	SUPERFICIE en milles carrés.	POPULATION ABSOLUE.	POPULATION RELATIVE	REVENUS en FRANCS.	DETTE en FRANCS.	ARMÉE ou Contingent.
Suite de la CONFÉDÉR. GERMANIQUE.						
Princ. de Lippe-Detmold	330	76,000	230	1,267,000	1,500,000	690
Princ. de Lippe-Schauenbourg	157	26,000	166	556,000	1,034,000	240
Princ. de Waldeck	347	54,000	156	1,034,000	3,103,000	518
Princ. de Hohenzollern-Sigmaringen	293	38,000	130	500,000	2,600,000	320
Princ. de Hohenzollern-Hechingen	82	15,000	183	310,000	700,000	145
Princ. de Liechtenstein	40	6,000	150	50,000	»	55
Landgraviat de Hesse Hombourg	125	21,000	168	400,000	1,164,000	200
Républ. de Francfort	69	54,000	783	1,634,000	17,000,000	473
Républ. de Brême	51	50,000	980	1,034,000	7,800,000	385
Républ. de Hambourg	114	148,000	1,302	5,600,000	40,000,000	1,298
Républ. de Lubeck	88	46,000	523	1,034,000	9,000,000	406
Seigneur. de Knipbausen	13	2,859	220	40,000	»	28
EMPIRE D'AUTRICHE	194,500	32,000,000	165	440,000,000	1,700,000,000	271,404
MONARCHIE PRUSSIENNE	80.450	12,464,000	155	215,000,000	726,680,000	162,600
MONARCHIE HOLLANDAISE	8,326	2,302,000	277	85,000,000	2,838,000,000	26,000
ROYAUME DE BELGIQUE	9.700	3,816,000	392	90,000,000	849,445,000	47,000
Partie Méridionale.						
ROYAUME SARDE (Italie)	21,000	4,300,000	205	70,000,000	100,000,000?	46,857
DUCHÉ DE PARME (Italie)	1,660	440,000	264	6,500,000	12,000,000	1,800
DUCHÉ DE MODÈNE (Ital.)	1,570	380,000	238	5,000,000	1,500,000?	1,780
DUCHÉ DE LUCQUES (Ital.)	312	143,000	464	1,700,000	1,000,000?	800
PRINC. DE MONACO (Ital.)	38	6,500	171	120,000	?	»
RÉPUB. DE SAINT-MARIN (Italie)	17	7,000	412	70,000?	»	40
GR.-DUCHÉ DE TOSCANE (Italie)	6,324	1,275,000	202	17,000,000	»	4.000
ÉTAT DE L'ÉGLISE (Italie)	13,000	2,590,000	199	45,000,000	350,000,000	7,400
ROYAUME DES DEUX-SICILES (Italie)	31,460	7,420,000	236	84,000,000	500,000,000	51,510
MONARCHIE PORTUGAISE (Pén. Hispanique)	29,150	3,530,000	121	54,096,000	160,000,000	29,645
MONARCHIE ESPAGNOLE (Pén. Hispanique)	137,400	13,900,000	101	178,600,000	4,000,000,000	90,000
RÉPUBLIQUE D'ANDORRE (Pén. Hispanique)	144	15,000	104	?	»	»
Partie Septentrionale.						
MONARCHIE DANOISE	16,500	1,950,000	119	33.000,000	160,000,000?	30,838
MONARCHIE NORWÉGIENNO SUÉDOISE	223.000	3,866,000	17	49,300,000	81,000,000	45,201
Royaume de Suède	127,000	2,800,000	22	41,000,000	54,000,000	33,201
Royaume de Norwège	96,000	1,050,000	11	8.300,000	27,000,000	12,000
MONARCHIE ANGLAISE	90,950	23,400,000	257	1,585,000,000	20,345,000,000	102,283
EUROPE ORIENTALE.						
EMPIRE RUSSE	1,535.700	56,500,000	37	434,000,000	1,575,000,000	710,000
Emp. Russe, propr dit.	1,499,000	52.575,000	35	400,000,000	1,440,000,000	674,000
Royaume de Pologne	36.700	3,900,000	106	34,000,000	135,000,000	36,000
RÉPUBL. DE CRACOVIE	373	114,000	308	861,000	?	80
EMPIRE OTTOMAN	112,500	7.100,000	63	360,000,000	»	300,000?
PRINCIP. DE SERVIE	9,000	380,000	42	3,900,000?	»	?
PRINCIP. DE VALACHIE	21,600	970,000	45	13,000,000	»	?
PRINCIP. DE MOLDAVIE	11,600	450,000	39	6,000,000	»	?
NOUV. ÉTAT DE LA GRÈCE	11,800	600,000	52	6,000,000	70,000,000	11,800
RÉP. DES ÎLES IONIENNES	754	176,000	234	3,656,000	?	1,200

Parmi les États qui sont énumérés dans ce tableau et dont les formes de gouvernement sont infiniment variées, les monarchies sont toutes héréditaires et successives. L'État ecclésiastique est monarchique et électif. L'empire ottoman est héréditaire-électif. Quelques monarchies ont une représentation nationale.

Les républiques sont des démocraties pures ou représentatives. Plusieurs États sont réunis et forment deux confédérations : 1° celle de l'Allemagne, composée de monarchies et de villes libres ; 2° celle de la Suisse, dont les cantons sont républicains, à l'exception de la principauté de Neufchâtel.

Il n'existe aucun État qui soit fief, ou qui soit propriété du souverain, c'est-à-dire, patrimonial, et par conséquent sujet à sa disposition arbitraire.

Le caractère de la religion de l'État, c'est-à-dire, l'ensemble des rapports des différentes communions religieuses, n'exerce aucune influence sur les relations publiques, si ce n'est à l'égard des concordats ou de stipulations particulières consignées dans divers traités.

On distingue deux modes suivant lesquels plusieurs Etats peuvent être réunis : 1° lorsque des États souverains s'unissent, soit pour la défense

et la garantie communes de leurs droits, sans reconnaître un pouvoir suprême et commun; ils forment alors un système d'États confédérés, qui, dans ses relations extérieures, est considéré comme une seule personne morale, formant une puissance, quoique chacun des États conserve l'exercice indépendant de ses droits de souveraineté; 2° lorsque plusieurs États se réunissent sous un souverain commun; cette réunion peut être personnelle, c'est-à-dire n'avoir lieu que dans la personne régnante, soit pour un temps déterminé, soit indéfiniment; ou réelle, de manière à ce que les États, sans être confondus, soient réunis entre eux avec une égalité parfaite de droits. La réunion peut encore être réelle et avec inégalité de droits, de telle sorte qu'un État soit soumis à la souveraineté de l'autre, ou même en devienne partie intégrante, et ne conserve plus d'individualité politique. Cette dernière réunion donne lieu à la distinction des États *simples* et *composés*, et l'on conçoit qu'elle diffère essentiellement de cette union qui établit une fusion parfaite de plusieurs États.

III. — ETATS MÉDIATISÉS.

Il existe des États qui, jouissant d'une constitution et d'un gouvernement propre, sont cependant, à l'égard de certains droits qui caractérisent la souveraineté, soumis à l'autorité d'une autre puissance.

Ces États, appelés mi-souverains ne sont admis aux prérogatives du droit des gens, qu'autant que les autres États qui exercent sur eux la suprématie, leur reconnaissent une personnalité politique, et, par conséquent, le droit de traiter en leur propre nom avec des États souverains.

Quant aux *provinces* et *villes* privilégiées faisant partie d'un État ou système d'États qui les représente ou les gouverne, lors même que l'ensemble de leurs droits aurait été qualifié de souveraineté subordonnée ou conventionnelle, elles ne peuvent prétendre à aucune existence politique. En général, pour tout ce qui concerne les discussions et doutes sur la souveraineté, l'état de possession doit servir de règle.

Les anciens États qui, réunis sous la couronne impériale, formaient le corps germanique, ont été successivement réduits par la cession de la rive

gauche du Rhin à la France, par le traité de Lunéville de 1801, par la sécularisation et la répartition de plusieurs États et villes libres impériales, en vertu du recez de 1803 et de l'acte de la confédération du Rhin de 1806; et la dissolution de l'Empire germanique, qui eut lieu la même année, amena leur complète extinction : la plupart, en effet, ont été *médiatisés*[1]; c'est-à-dire, placés sous la souveraineté des puissances auxquelles ils ont été dévolus, sous la réserve de certains droits; et quelques autres ont été reconnus souverains indépendans. L'acte du congrès de Vienne a irrévocablement maintenu ces dispositions, nonobstant les protestations par les anciens États d'empire. Les duchés de Courlande et de Sémigalle étant entrés sous la domination de la Russie; et les principautés de Moldavie et de Valachie, n'ayant point de rapports politiques parfaitement déterminés, on ne peut considérer comme un véritable État mi-souverain que les États-Unis des Iles-Ioniennes, placés sous la protection et la souveraineté de la Grande-Bretagne.

[1] Ces Maisons appartiennent à la haute noblesse d'Allemagne, et le droit de *naissance égale* leur demeure dans le sens qu'on y a attaché jusqu'à présent.

Les chefs de ces familles sont les premiers *seigneurs-états*, dans l'état auquel ils appartiennent : eux et leurs familles y forment la classe la plus privilégiée, particulièrement en matière d'impôt.

En général, on leur a assuré ou conservé, pour leurs personnes, leurs familles et leurs biens, tous les droits et prérogatives qui dérivent de leurs pro-

TABLEAU DES ÉTATS MÉDIATISÉS D'APRÈS M. HASSEL.

ÉTATS MÉDIATISÉS.	TITRES des PRINCES.	SURFACE en milles carrés.	POPULATION.	REVENU en florins de convention	ÉTATS auxquels ils sont agrégés.
Auersberg.	archiduc.	29	3,581	30,000	Autriche.
Arenberg.	duc.	718	79,171	750,000	Prusse. Hanovre.
Bentheim-Tecklenburg.	prince.	51	10,403	60,000	Prusse.
Bentheim-Bentheim.	prince.	318	26,109	160,000	Hanovre. Prusse.
Bentink.	comte.	54	8,129	150,000	Oldenbourg.
Bœmelberg.	baron.	16	2,810	20,000	Prusse.
Castell, les deux lignes.	comte.	86	9,449	60,000	Bavière.
Colloredo.	prince.	14	1,804	800,000	Wurtemberg.
Croy.	duc.	88	9,531	160,000	Prusse.
Dietrichstein.	prince.	19	2,235	250,000	Wurtemberg.
Erbach-Erbach.	comte.	91	15,644	110,000	Hesse. Wurtemberg.
Erbach-Furtsenau.	comte.	61	10,715	75,000	Hesse.
Erbach-Schœnberg.	comte.	51	11,914	75,000	Hesse.
Erdœdy-Aspremont.	comtesse.	2	281	70,000	Wurtemberg.
Esterhazy.	prince.	3	830	1,800,000	Bavière.
Furstenberg.	prince.	600	85,071	600,000	Bade. Wurtemberg. Hohenzollern.
Fugger-Kirchberg.	comte.	67	11,982	60,000	Bavière. Wurtemberg.
Fugger-Glœtt.	comte.	21	3,412	40,000	Bavière.
Fugger-Kirchheim.	comte.	24	2,334	35,000	Bavière.
Fugger-Nordendorf.	comte.	2	600	15,000	Bavière.
Fugger-Babenhausen. . .	prince.	112	11,005	100,000	Bavière.
Giech.	comte.	64	12,000	80,000	Bavière.
Goertz.	comte.	42	6,898	60,000	Hesse.
Grote.	baron.	2	518	15,000	Prusse.
Hohenlohe-Langenburg.	prince.	85	17,500	90,000	Wurtemberg.
Hohenlohe-Ingelfingen. .	prince.	83	20,000	115,000	Wurtemberg.
Hohenlohe-Kirchberg.	prince.	78	16.500	70,000	Wurtemberg.
Hohenlohe-Bartenstein.	prince.	112	23,000	100,000	Wurtemberg.
Hohenlohe-Iaxtberg.	prince.	88	10,400	180,000	Wurtemberg.
Hohenlohe-Schillingsfurst.	prince.	80	17,998	100,000	Wurtemberg.
Isenburg-Birstein. . . .	prince.	120	25,957	180,000	Hesse-Electorale.
Isenburg-Budingen.	comte.	50	10,960	45,000	Hesse.
Isenburg-Wæchtersbach.	comte.	27	5,530	300,000	Hesse-Electorale. Hesse.
Isenburg-Meerholz.	comte.	34	6.998	45,000	Hesse-Electorale. Hesse.
Kœnigsegg-Aulendorf.	comte.	4..	4,828	15,000	Wurtemberg.
Leiningen.	prince.	397	78,010	100,000	Bade. Bavière.
Leiningen-Billigheim.	comte.	10	1,063	568,000	Bade.
Leiningen-Neudenau.	comte.	10	1,860	15,000	Bade.
Leiningen-Westerburg.	comte.	34	4,751	25,000	Nassau.
Leyen.	prince.	40	5,000	100,000	Bade.
Lœwenstein-Freudenberg.	prince.	133	21,708	170,000	Bavière. Wurtemberg. Bade.
Lœwenstein-Rosenberg.	prince.	160	28,352	400,000	Bavière. Wurtemberg. Bade.
Looz-et-Corswaren.	duc.	240	20,967	175,000	Prusse.
Neipperg.	comte.	27	3,175	45,000	Wurtemberg.

priétés *et de la jouissance non troublée de ces propriétés*, et qui ne font pas partie de la puissance publique et des droits de haute souveraineté. Parmi les droits ci-dessus mentionnés, sont compris particulièrement et nommément :

La liberté illimitée de fixer leur séjour dans tel état appartenant à la confédération ou vivant en paix avec elle.

Conformément aux principes de l'ancienne constitution germanique, les pactes de famille encore subsistans sont maintenus, et on leur assure le droit de faire, à l'égard de leurs biens et de leurs familles, des dispositions légales, qui toutefois

ÉTATS MÉDIATISÉS.	TITRES des PRINCES.	SURFACE en milles carrés.	POPULATION.	REVENU en florins de convention	ÉTATS auxquels ils sont agrégés.
OEttingen-OEttingen.	prince.	59	14,033	115,000	Bavière. Wurtemberg.
OEttingen-Wallerstein.	prince.	187	41,654	350,000	Bavière. Wurtemberg.
Ortenburg	comte.	19	2,300	25,000	Bavière.
Pappenheim.	comte.	56	7,117	50,000	Bavière.
Plettenberg.	comte.	8	1,250	86,x 00	Wurtemberg.
Puckler.	comte.	56	6,255	40,000	Wurtemberg.
Quadt-Isny.	comte.	6	2,000	70,000	Wurtemberg.
Rechberg.	comte.	35	38,164	85,000	Wurtemberg.
Rechtern-Limpurg.	comte.	48	6,695	15,000	Wurtemberg.
Salm-Salm.	prince.	320	8,875	400,000	Prusse.
Salm-Kirburg.	prince.	141	18,442	190,000	Prusse.
Salm-Horstmar.	prince.	406	45,779	200,000	Prusse.
Salm-Krautheim.	prince.	66	15,000	80,000	Wurtemberg. Bade.
Schaesberg.	comte.	19	1,200	50,000	Wurtmberg.
Schœnborn-Wiesentheid.	comte.	70	10,330	250,000	Bavière Hesse.
Schœnburg-Waldenburg.	prince.	88	42,500	150,000	Saxe,
Schuburg-Rochsburg.	comte.	30	6,500	20,000	Saxe.
Schvnburg-Penigk.	comte.	61	14,000	40,000	Saxe.
Schwarzenberg.	comte.	48	20,000	45,000	Saxe.
Solms-Braunfels	prince.	110	12,165	300,000	Bavière. Wurtemberg. Hesse.
Solms-Braunfels.	prince.	149	27,743	110,000	Prusse. Wurtemberg.
Solms-Lich.	prince.	64	9,033	35,000	Prusse. Hesse.
Solms-Laubach.	comte.	34	5,400	30,000	Hesse.
Solms-Rœdelheim.	comte.	40	5,681	30,000	Hesse.
Stradion, ligne de Frédéric.	comte	19	2,060	30,000	Wurtemberg.
Stadion, ligne de Philippe.	comte.	11	1,478	90,000	Bavière.
Sternberg.	comte.	42	3,407	50,000	Wurtemberg.
Stolberg-Wernigerode.	comte.	98	16,736	325,000	Prusse. Hanovre. Hesse.
Stolberg-Stolberg.	comte.	67	5,205	50,000	Prusse. Hanovre.
Stolberg-Rosla.	comte.	85	10,990	74,000	Prusse. Hesse.
Thurn-et-Taxis.	prince.	206	30,746	500,000	Bavière. Wurtemberg. Hohenzollern.
Tœrring.	comte.	19	1,988	30,000	Wurtemberg.
Waldbott-Bassenheim.	comte.	5	620	40,000	Wurtemberg.
Waldburg-Waldsee.	prince.	96	15,000	70,000	Wurtemberg.
Waldburg-Trauchburg	prince.	72	9,700	40,000	Wurtemberg.
Walburg-Wurzach.	prince.	48	6,000	30.000	Wurtemberg.
Wied.	prince.	207	38,898	230,000	Prusse. Hesse.
Windischgratz.	prince.	19	2,235	100,000	Wurtemberg.
Witgenstein-Berleburg.	prince.	72	6,845	100,000	Prusse.
Witgenstein-Hohenstein.	prince.	78	10,777	150,000	Prusse.
Total.		7,774	1,187,489	12,184,000	

devront être soumises au souverain, et rendues publiques et obligatoires devant les premières autorités du pays. Toutes les ordonnances à ce contraire qui ont été publiées jusqu'à présent, ne seront plus applicables aux cas futurs.

Un for privilégié et l'exemption pour eux et leur famille de toute obligation de service militaire.

L'exercice de la juridiction civile et criminelle en première instance, et, si les possessions sont assez considérables, en seconde instance; celui de la juridiction forestière, de la police locale et de l'inspection sur les affaires ecclésiastiques, sur les écoles et fondations pieuses, toujours d'après ce qui est prescrit par les lois du pays, auxquelles ils demeurent soumis, aussi bien qu'à la constitution militaire et à l'inspection suprême du gouvernement à l'égard de leurs prérogatives susdites.

IV. — DES DROITS GÉNÉRAUX ET ABSOLUS DES ÉTATS EUROPÉENS.

Toutes les nations ont donc les mêmes droits, parce qu'elles ont toutes les mêmes devoirs, et les droits des unes ne peuvent être limités que par ceux des autres.

Les mêmes lois naturelles, que nous avons reconnues comme lois invariables, nécessaires, des rapports particuliers des individus et des familles, sont encore, métaphysiquement, celles de toutes les relations que les peuples ont entre eux. Il semblerait dès lors résulter de là, que les nations devraient n'avoir d'autre règle commune que la raison naturelle, nommée ici droit des gens originaire, et qu'il ne faudrait point d'autre code pour assurer leur indépendance et leur tranquillité; malheureusement, les passions obsèdent la raison humaine et tendent sans cesse à l'égarer; elles exagèrent les besoins, multiplient les désirs, et dénaturent le principe de propre conservation. Il a donc fallu recourir à des précautions pour arrêter les écarts où elles peuvent entraîner les nations; ces précautions ont nécessairement étendu, modifié le droit primitif, et ont fixé de nouvelles

règles puisées dans les coutumes et les conventions.

On peut déterminer les droits et les obligations des puissances entre elles, en partie par des règles communes à toutes, en partie par des règles qui existent seulement entre des États pris séparément.

Ce qui est reconnu comme droit, d'après les notions immuables de la raison, oblige, comme nous venons de l'observer, tous les peuples ainsi que tous les individus; ce sont les commandemens émanés de la divinité qui doivent être suivis partout. Aucun avantage particulier ne doit autoriser à les enfreindre, puisqu'il est infiniment plus important, pour l'humanité, que la justice triomphe, qu'il ne l'est que tel ou tel État soit conservé. Mais la sagesse du législateur suprême, dans l'ordre qu'il a établi, est telle, que jamais l'observation des règles de la justice n'a causé la ruine d'un peuple, et ne lui a été réellement utile, tandis qu'un État, qui se maintient par l'injustice, porte déjà dans son sein le germe de sa décadence.

On a parlé avec dédain de Moser et de plusieurs autres écrivains, parce qu'ils ont mis la Sainte-Écriture au nombre des lois que doivent suivre les nations. Ce code divin en a-t-il, par

cette raison, moins de prix? Son importance, à cet égard, n'a-t-elle pas été reconnue par tous les chrétiens?

Ce serait, à la vérité, une chose absurde que de présenter quelques maximes de l'Évangile sur les devoirs de piété comme règle du droit extérieur : la révélation a pour but la sainteté intérieure, et non la législation des actes extérieurs ; néanmoins, l'une ne peut exister sans l'autre. Ce qui est essentiellement en contradiction avec l'Évangile, ne saurait lioitement avoir lieu entre les chrétiens. Ainsi, le christianisme a eu indirectement une très grande influence sur le droit des gens, comme sur les rapports du droit en général. Ce ne fut point le principe d'économie politique, que le travail des esclaves est le plus cher de tous les travaux ; ce fut le christianisme qui, dans les temps du moyen âge, adoucit le sort des esclaves, en introduisant le servage, et qui fit aussi cesser l'esclavage des prisonniers de guerre. De cette manière, notre religion est devenue, non pas, il est vrai, une source où l'on pourrait immédiatement puiser les décisions du droit, mais un code pour les habitudes des individus et des nations.

La seule source d'où découlent directement

les décisions, sur ce qui est de droit entre les nations, c'est le droit coutumier.

La force juridique ou obligatoire de la coutume, consiste généralement en ce que les hommes, dans les affaires qu'ils ont à traiter entre eux, reconnaissent toujours tacitement ce qui est usité, en ce que dans leurs conventions il n'est fait aucune mention particulière à cet égard, et que tous, en supposant ainsi dans leurs engagemens ce que la coutume a introduit, regardent celle-ci comme en étant une condition. Quiconque voudrait se soustraire en pareil cas, à ce qui est coutumier, commettrait une injustice, puisque lui-même a obtenu des prestations en vertu de la coutume.

Néanmoins, il ne s'ensuit pas que les coutumes ne puissent varier dans le cours des siècles. Les lois elles-mêmes ne sont point immuables. Les ambassadeurs, jadis entretenus et défrayés par les cours près desquelles ils étaient envoyés, le sont maintenant par leurs propres gouvernemens. Rien n'empêche qu'une puissance ne s'écarte partiellement de la coutume générale, de même qu'il est permis à des particuliers de convenir dans leurs transactions de certaines stipulations contraires au terme général de la loi, ou à la coutume civile ; mais la puissance qui veut agir ainsi,

doit l'annoncer à tous, afin que ceux qui entrent en rapport avec elle, ne fassent pas de concessions auxquelles ils n'auraient pas consenti, s'ils n'avaient pas supposé un usage réciproquement obligatoire. Qu'une telle puissance soit entraînée même jusqu'à déclarer publiquement, qu'en opposition avec la coutume reçue dans tous les États européens, elle ne protégera plus les étrangers contre ses propres sujets, toujours est-il certain, qu'elle ne pourrait, sans une iniquité manifeste, refuser l'emploi des voies légales aux étrangers qui, avant cette déclaration, sur la foi de la coutume reconnue, auraient contracté avec ses sujets.

Cependant, il ne suffit pas, pour constituer une coutume légale, que telle chose se répète souvent ou que telle concession soit faite par courtoisie. C'est ainsi qu'après la conclusion d'un traité important, il est d'usage de faire respectivement un présent aux envoyés qui l'ont négocié; mais aucun d'eux, non plus que leur cour, ne peuvent l'exiger comme un droit que la coutume ait positivement déterminé. Il n'en serait pas de même d'une offense faite à un agent diplomatique par un sujet de la puissance près laquelle il serait accrédité, ou d'un déni de justice d'un magistrat envers un étranger;

dans l'un et l'autre cas, la coutume légale exige que le tort soit réparé ; ce serait une injustice évidente que d'y manquer.

Pour que la coutume obtienne une force légale, il faut que, réciproquement, elle soit regardée, invoquée, reconnue comme règle, quand même aucune déclaration expresse n'aurait été faite à cet égard. Plus la coutume est ancienne, plus elle est confirmée par des actes répétés, et plus on peut la supposer reconnue. Mais ce n'est pas précisément un certain nombre de ces actes, ni une certaine durée qui la constituent. Dans des cas particuliers, un examen impartial des circonstances sera toujours utile pour décider si une coutume est effectivement regardée, réclamée, reconnue comme règle de droit, parce qu'il est difficile de déterminer, en général, la ligne qui sépare la coutume, comme règle, d'un simple acte de complaisance. C'est l'opinion générale qui la regarde comme règle de droit, qui, tout à la fois, l'établit et la distingue, et cette opinion se manifestera principalement par une certaine uniformité dans la manière d'agir, ou parce qu'elle n'a éprouvé jusque-là aucune opposition, ou qu'elle a été même suivie malgré cette opposition. On trouvera enfin une preuve encore plus évidente

d'une règle de droit coutumier, dans les *exceptions* qu'on y aura faites ou qu'on aura excusées, en alléguant des motifs particuliers.

On ne saurait révoquer en doute qu'un droit coutumier ne puisse, ainsi qu'une loi, être appliqué par *analogie* : tant que l'idée fondamentale d'où dérive la coutume, tant que la loi en certains cas, et malgré leur différence, donne la même décision, la coutume doit, comme la loi, s'appliquer à de tels cas, chaque fois qu'ils se présentent.

Nous avons déjà dit que le droit des gens n'est pas fondé sur un pacte général entre les nations européennes. Quelques esprits, qui ne savent point juger la marche réelle des choses de ce monde, peuvent se complaire dans l'espoir et le désir de voir s'établir un tel pacte ; mais si l'empereur et le pape, au moyen âge, n'ont pu y parvenir, quelle durée pourrait-on s'en promettre aujourd'hui ?

L'ensemble des droits qui appartiennent à une nation, par le seul fait qu'elle est considérée comme une personne morale, et pour la défense desquels elle peut employer la force, se divise en droits absolus, immuables ; savoir : le droit de propre conservation, le droit d'indépendance et le droit d'égalité ; et en droits-conditionnels et

qui se rapportent aux deux états particuliers de paix et de guerre.

V. — DU DROIT DE PROPRE CONSERVATION.

Du droit qu'a chaque nation de se conserver et de se perfectionner, dérivent tous les autres droits. Chaque nation a donc le droit de vivre sur le territoire qu'elle a cultivé, et de s'y livrer à son industrie, parce que sans ce droit elle ne pourrait se conserver; et elle a le droit de se gouverner comme il lui convient le mieux, parce que sans ce droit elle ne pourrait se perfectionner.

Libre dans le choix de sa constitution et des moyens d'assurer sa tranquillité et sa prospérité intérieure, chaque État l'est encore dans le choix des moyens qui tendent à garantir sa sûreté, et à développer sa prospérité dans ses relations avec les étrangers; de sorte que, tant qu'il ne porte pas atteinte aux droits des autres nations, aucune ne peut lui prescrire ce qu'à cet égard il doit faire ou ne pas faire, ni lui demander compte de ses dispositions. Cependant, ces principes souffrent des exceptions qui ont été fixées par des traités, ou consacrées par les relations politiques générales.

L'État peut donc préparer et employer tous les moyens de sûreté légitime qu'il juge nécessaires, non-seulement pour sa défense, mais aussi pour prévenir les attaques qu'il redoute, et obtenir la réparation de celles qu'il avait épouvées. Parmi ces moyens, on distingue les mesures à prendre pour prévenir le *dépeuplement*, soit en empêchant l'*émigration* des citoyens, soit en défendant leur *entrée au service étranger*.

On a souvent apporté des restrictions à ce droit, par le droit public intérieur à l'égard des sujets, et par des conventions à l'égard d'autres États.

On nomme droit *de défense et d'armes*, celui de faire toutes sortes d'armemens, de rassembler et d'organiser des armées, de former des camps, d'augmenter le nombre de ses vaisseaux de guerre, de construire des forteresses, soit dans l'intérieur du pays, soit sur les frontières; enfin de conclure des traités de subsides et d'alliance, etc.; mais il faut remarquer que l'exercice de ce droit n'est parfaitement libre, qu'autant qu'il n'est point limité par des traités.

Nous avons reconnu en principe, que l'État n'avait à rendre compte à aucun autre de semblables dispositions. Cependant, ces armemens extraordinaires peuvent exciter chez les peuples voisins de justes alarmes, et les engager à prévenir

les dangers dont ils se croient menacés ; il importe donc au premier État de rassurer les puissances avec lesquelles il n'a pas dessein de rompre. C'est pour cette raison que la politique a introduit l'usage de demander des *explications à l'amiable*, et de ne les point refuser, lorsque les circonstances permettent d'en donner de satisfaisantes ; dans le cas contraire, on a recours à des réponses vagues, ambiguës, ou l'on invoque l'indépendance des nations, laquelle les dispense de rendre compte de leurs démarches.

La nation est en droit d'employer tous les moyens légitimes d'*accroître* sa puissance.

Elle peut donc agrandir son territoire, soit par l'occupation de terres non occupées, soit par des traités de cession ou d'échange volontaires, ou stipulés à la fin d'une guerre, soit en vertu de successions, échues ou promises au chef de l'État par suite de mariages ou de dispositions testamentaires, ou dévolues à titre d'élection : elle peut encore augmenter sa puissance fédérative, en contractant des alliances ou en faisant d'autres traités. Il est bien entendu qu'aucun de ces moyens ne doit porter préjudice à un autre État.

Quant à cette liberté de *conclure des traités*, que nous venons de mentionner, et qui implique nécessairement celle de pouvoir se refuser d'accé-

der à un traité dans lequel on voudrait l'engager, cette liberté, disons-nous, est incontestable en théorie, mais la pratique offre nombre d'exceptions : 1° de puissances qui se sont liées les mains à cet égard médiatement ou immédiatement par des traités, ou d'États mi-souverains, dont le droit de contracter des alliances peut être limité par des lois qu'ils doivent respecter, ou d'États confédérés qui ont consenti à des restrictions; 2° de moyens et de petits États qui, quelque indépendans qu'ils paraissent, ne sont pas moins tenus dans une dépendance très réelle à cet égard par de grandes puissances; 3° enfin, l'histoire des derniers siècles offre plusieurs exemples de puissances que l'on a forcées contre leur gré d'accéder à un traité, et que même, avant de les avoir consultées, on a mises au rang des puissances contractantes.

Ce droit d'accroissement de la puissance de l'État, nous conduit à l'examen d'une question célèbre, et qui a été souvent controversée; nous voulons parler du système d'équilibre, dont nous allons retracer l'histoire et résumer les principes.

De la balance européenne. — Ce système, si vanté d'un côté, et si critiqué de l'autre, malgré ce qu'il présente de défectueux, est la base

de la politique des puissances qui désirent la paix, tandis qu'il est un prétexte pour les puissances ambitieuses qui veulent dominer ; enfin, dit un habile négociateur, il sert de refrain dans toutes les transactions et dans toutes les négociations politiques, et y est devenu partie intégrante du droit des gens, comme étant fondé sur le droit de *propre conservation*, bien ou mal entendu.

On peut supposer que depuis que les hommes sont partagés en sociétés particulières, indépendantes les unes des autres, jamais l'harmonie n'a été durable entre elles. En effet, mille circonstances ont dû la troubler ; l'inquiétude naturelle à l'homme, son inconstance, ses besoins vrais ou factices, la jalousie, l'accroissement d'une association, ses entreprises sur ses voisins, l'ambition des chefs respectifs ; voilà une faible partie des causes qui doivent diviser les associations, pour ainsi dire dès leur berceau, et établir entre elles l'état de guerre. Cet état destructeur de la tranquillité et du bonheur des hommes, a parcouru tous les âges, toutes les contrées habitées du globe ; il s'est maintenu sans interruption jusqu'à nos jours, et il en sera probablement de même jusqu'à la fin des siècles.

L'état de guerre changea insensiblement tous les principes, tous les rapports ; au lieu de servir,

comme dans son origine, et conformément à son institution primitive, à venger une offense, à faire cesser une usurpation, il introduisit le droit de conquête et la servitude, il fomenta l'ambition, la plus violente de toutes les passions; il sema l'esprit de discorde et de haine parmi les différentes associations, il rendit l'homme plus méchant, parce qu'il l'accoutuma à la rapine, à la licence et au carnage. Les vainqueurs soumirent les vaincus à leur pouvoir, et leur imposèrent des lois arbitraires; l'ambition s'accrut avec la puissance, la force et les succès; l'autorité, ce sentiment si flatteur, entraîna les chefs; ils ne combattirent plus pour la sûreté, le bonheur de la société qu'ils gouvernaient; ils n'employèrent leur autorité et leurs armes que pour soumettre tout ce qui était à leur convenance.

De là ces conquérans fameux; de là enfin ces grands empires dont l'histoire a conservé le souvenir, et dont nous ne connaissons que les noms et les débris.

Ces empires se détruisirent successivement les uns sur les autres; celui de Rome fut écrasé par son propre poids: ses provinces européennes furent divisées, et elles subirent bien des vicissitudes depuis la chute de l'empire d'occident.

Jusqu'à cette époque il n'existait à peu près

d'autre politique que celle des grands empires, et cette politique n'avait d'autre objet que d'envahir. Les petits États, faute de prévoyance et de concert, n'échappaient que par leur nullité ou par une entière soumission. Charlemagne lui-même se conduisit, à l'égard des autres nations, plus en conquérant qu'en politique. Sa puissance disparut avec lui, et, durant plusieurs siècles, les différens peuples de l'Europe étaient plus occupés à s'affermir, à se faire des guerres de voisinage, à comprimer des troubles intérieurs, qu'à établir entre eux des rapports politiques, fondés sur l'avenir autant que sur le présent ; et, dans le fait, après la mort de Charlemagne, il n'existait aucune puissance prépondérante; ainsi, la crainte inspirée par les grands empires s'était évanouie; il n'y avait donc aucune précaution à prendre pour s'en garantir. L'Allemagne et l'Italie étaient déchirées par des factions intestines et par des querelles avec la cour de Rome; la France était faible par l'incohérence de ses provinces, par la bizarrerie du régime féodal, et par ses guerres domestiques. Louis XI tira enfin ce royaume pour ainsi dire du néant, et lui donna de la consistance; mais il n'existait encore sous son règne aucun système, aucune vue politique certaine au dehors; les rapports étaient faibles, éphémères, parce

qu'on ne voyait nulle part des ymptômes d'ambition, de vastes systèmes d'envahissement.

Ce n'est que sous l'empereur Charles-Quint et François I que la politique moderne commença à naître; la rivalité de ces deux monarques l'enfanta. La puissance et l'ambition du premier commencèrent à donner l'éveil, et produisirent quelques alliances; mais elles furent passagères. La puissance austriaco-espagnole éprouva, sous Philippe II, la première atteinte, par le soulèvement des Pays-Bas. L'Angleterre et la France saisirent cette occasion pour affaiblir la prépondérance de la maison d'Autriche qui, outre ses domaines allemands, occupait la monarchie espagnole avec ses riches et vastes possessions d'Amérique. Tandis que l'Espagne était attaquée dans la Belgique, les querelles de religion, amalgamées avec les querelles politiques, fournirent une seconde occasion de porter atteinte à la puissance autrichienne dans l'empire. Tout le monde connaît l'histoire de la guerre de trente ans, ainsi que les traités de Westphalie qui l'ont terminée. On conçoit facilement que les pertes de la maison d'Autriche ne servirent qu'à maintenir l'esprit de rivalité entre elle et la France. Cette rivalité fut augmentée par le développement de la puissance de Louis XIV, et surtout par les succès de ce monarque. C'est là la

véritable époque de la naissance du système d'équilibre. Ainsi ce système est dû à l'alarme que la maison d'Autriche, et ensuite la Hollande, placées au rang des puissances et oubliant les services de la France, affectèrent de répandre contre cette dernière.

L'Angleterre, déchirée par des factions, fut long-temps sans prendre part aux querelles du continent. Élisabeth eut le loisir de s'en occuper, de concert avec Henri IV. Cromwel ensuite y donna son attention ; mais elle se fixa particulièrement sur la Hollande et l'Espagne. Depuis la restauration jusqu'à l'avénement de Guillaume III, la politique anglaise était flottante, et suivait en grande partie l'impulsion que lui donnait le cabinet français.

C'est à cette dernière époque qu'il faut rapporter la rivalité, on peut même dire l'animosité entre la France et la Grande-Bretagne ; elle fut l'ouvrage de la haine que le nouveau roi d'Angleterre portait à Louis XIV, et qu'il fit partager aux Hollandais, au préjudice de leurs véritables intérêts. Cette rivalité ne s'est pas un seul instant démentie ; elle a fait couler des torrens de sang, et il faut la considérer comme ayant constamment dirigé la politique des deux puissances. Elle éclata sous le masque de l'équilibre, lors de l'ouverture

de la succession d'Espagne, ainsi qu'à la mort de l'empereur Charles VI.

La paix de 1748 consolida une nouvelle puissance dans le nord, celle de la Prusse. La Russie, tirée de la barbarie par Pierre-le-Grand, avait déjà pris un rang distingué parmi les nations de l'Europe. L'intervention de ces deux États changea nécessairement tous les rapports politiques. Il fallut donc de nouveaux calculs, il fallut refondre le système de l'équilibre pour établir une nouvelle balance. La France, placée d'un côté, chercha des alliés pour contre-balancer la Grande-Bretagne, placée de l'autre; ces deux puissances étaient le point de ralliement des deux partis. Des événemens, dont il serait inutile de rapporter ici les causes, changèrent encore l'ordre de choses qui s'était établi après la paix d'Aix-la-Chapelle. L'alliance inattendue des cours de Versailles et de Vienne, en 1756, et le pacte de famille, en 1761, amenèrent de nouvelles combinaisons; et, enfin, les évènemens survenus, jusqu'en 1789, offrirent les résultats variés des négociations, des alliances, des changemens que ces mêmes combinaisons avaient produits.

Le précis que nous venons de rapporter semble suffire pour indiquer le principe et le but de l'équilibre politique. Maintenant, on conteste que

cet équilibre soit fondé dans le droit des gens, à moins qu'il ne soit expressément établi par des conventions publiques. Cependant on admet en même temps comme incontestable, que chaque puissance est autorisée à s'opposer à toute démarche injuste d'une autre puissance, dont le but est de s'arroger le privilége exclusif de la domination, de l'agrandissement, de la prépondérance, ou la monarchie universelle ; et comme on ne peut refuser à une nation le droit de suivre ses propres lumières sur la question de la justice ou de l'injustice des démarches d'une autre nation, il devient fort difficile, on peut même dire impossible, de trouver des règles pour juger la nature de ces démarches. Ne serait-ce pas d'ailleurs trop restreindre le sens du mot équilibre, que de le borner à la seule opposition contre un nouvel agrandissement d'une puissance déjà redoutable? Ne doit-il pas également embrasser le soin d'empêcher le rabaissement d'une puissance qui pourrait servir de contrepoids? Et, en effet, il était peut-être aussi essentiel pour la sûreté des autres nations, de s'opposer au démembrement de l'Autriche après la mort de l'empereur Charles VI, que de s'opposer à la réunion des deux couronnes de France et d'Espagne sur une même tête.

Ainsi, lorsqu'entre des puissances voisines, ou

occupant une même partie du globe, les forces disproportionnées que l'une d'elles voudrait acquérir, seraient incompatibles avec l'indépendance des autres, et les menaceraient d'un assujettissement contre lequel il ne serait plus temps de recourir qu'au moyen d'une ligue, la loi naturelle semble autoriser ces puissances à veiller au maintien d'un équilibre entre elles, et de s'opposer, dès les premières démonstrations, soit à l'agrandissement disproportionné de tel État, soit à l'affaiblissement de tel autre.

Il ne faut donc pas être surpris que les souverains se soient constamment efforcés d'établir ou de conserver un système d'équilibre, soit général, soit relatif à quelques parties de l'Europe, au Nord, à l'Est ou à l'Ouest, en Allemagne, en Italie, sur le continent ou sur mer, et enfin, qu'un changement, dans ces divers systèmes, ait été regardé comme une raison justificative de guerre.

En résumé, quelque difficiles que soient les calculs pour établir un juste équilibre en Europe, ce système présente un avantage incontestable, en ce qu'il peut arrêter, jusqu'à un certain point, par la crainte et les risques de la guerre, les puissances qui seraient tentées ou de le détruire, ou d'abuser de leur prépondérance; que, par conséquent, s'il ne prévient pas toutes les entreprises

de l'ambition et de la force, il peut servir du moins à en diminuer les écarts.

Du droit de nécessité. — Du droit impérieux de propre conservation, on a fait découler la possibilité, pour un État, de porter atteinte aux droits d'un autre État, lorsque pressé par une nécessité évidente et absolue, il est obligé de s'écarter de la stricte observation de la justice.

On ne peut révoquer en doute que dans un cas extrême, lorsqu'une chose affecte directement la propre conservation d'un État, tout ne doive céder, que tout engagement, toute obligation ne cessent.

C'est là ce que nous enseignent les droits primordiaux de la loi naturelle. Mais si cette nécessité n'est pas évidente, si l'on abuse du mot, pour pallier la simple utilité, quelque vue politique, ou pour éviter quelque dommage, toute atteinte portée, en conséquence, à des engagemens serait réprouvée; ce serait violer la foi publique, qui est le lien des États. Ceci est vrai surtout lorsqu'il existe des conventions formelles. Si une puissance peut les rompre d'elle-même, sous prétexte que la nécessité qu'elle crée l'y autorise, les traités ne sont plus que des leurres, des chimères, et la tranquillité des nations n'a plus d'autre garantie que le bon plaisir des États puissans; toute confiance est détruite, toute sûreté est anéantie.

Mais, dit-on, lorsque j'ai pris des engagemens, ils étaient relatifs à l'ordre de choses existant, il en était une condition tacite; cet ordre est changé; donc mes engagemens sont devenus caducs, car je ne les aurais pas pris dans cette dernière supposition. C'est là ce que l'on nomme *Raison d'État*. Si on l'admet indéfiniment, l'utilité sera l'unique règle de la politique; elle maintiendra ou rompra les engagemens, selon la manière de présenter les faits. Ainsi, un traité de paix ou d'alliance, jugé utile dans son principe, sera maintenu ou violé, selon que l'utilité subsistera ou disparaîtra. Toute la question se réduit à cette supposition: si l'exécution de vos engagemens met en péril votre conservation, ils cessent; hors ce cas, et lors même qu'ils vous causent du dommage, ils doivent être strictement observés.

Au reste, lorsqu'un État se prévaut de ce droit de nécessité, il doit non-seulement le faire avec tous les ménagemens possibles, mais encore réparer, par tous les moyens en son pouvoir, les dommages qu'aurait eus à souffrir l'État envers lequel il l'aurait exercé.

VI. — DU DROIT D'INDÉPENDANCE.

Le premier intérêt qu'a chaque nation, celui qui est le fondement de tous les autres, est l'intérêt de son indépendance, parce que sans indépendance il n'y a point pour elle de liberté, sans liberté point de vertu, et sans vertu point de bonheur.

Lorsqu'une nation occupe légitimement un territoire, par ce seul fait, elle y acquiert le droit exclusif de propriété, qui se divise en droit de domaine et droit d'empire.

Par le premier, elle jouit, use et dispose de tout ce que le pays peut lui fournir de moyens et d'avantages.

Par le second, elle y commande seule, permet, défend, ordonne enfin, à son gré, tout ce qui s'y fait.

Ces deux droits sont inséparables ; et par conséquent, l'étendue de l'exercice de ce droit d'empire ou de la juridiction, est la même que celle du territoire.

Sous ces deux rapports, une nation est donc dans une parfaite *indépendance* de toute volonté

étrangère, et elle peut exiger, même par force, que nul ne s'oppose à ses volontés et à ses actions, lorsque celles-ci ne blessent en rien les droits parfaits d'un tiers.

Il faut examiner ce droit d'indépendance sous les différens points de vue qui présentent des exceptions ou des circonstances particulières :

§ I. Le souverain, c'est-à-dire, la personne régnante qui représente l'État, participe à l'indépendance de celui-ci. C'est pour cette raison que la légitimité de cette dignité, quant aux relations extérieures, ne dépend nullement de l'*inauguration*, du *couronnement*, ou de la *reconnaissance* par les autres puissances.

Ces mêmes puissances ne peuvent encore intervenir, à moins d'un titre spécial, dans les différends qui s'éleveraient, soit à l'occasion de la succession dans une monarchie héréditaire, soit du choix d'un chef dans les États électifs.

Cependant, à l'égard de la succession à un trône héréditaire, un prétendant étranger serait autorisé à poursuivre le droit qu'il s'attribue, ou en mettant les armes à la main, ou en sollicitant le secours de ses alliés. Une autre fois, de tierces puissances allèguent, tantôt leur amitié et le bon voisinage, tantôt leurs traités avec tel prétendant, tantôt le soin du maintien de l'équilibre. C'est

ainsi que depuis des siècles, et surtout depuis l'introduction du système de la balance, la plupart des disputes de succession, dans les grands États, ont été terminées, plutôt au gré des puissances étrangères, et par des traités conclus avec celles-ci, que par le libre vœu de la nation intéressée.

Quant aux élections des souverains, les nations étrangères, tantôt recommandent tel candidat ou dissuadent du choix de tel autre ; quelquefois le droit conventionnel autorise une nation à donner l'exclusion, ou bien la propre sûreté et le soin de maintenir l'équilibre, justifient l'opposition formée contre le choix d'un chef déjà trop puissant. Enfin, tant que l'opinion de la nation sur la validité de telle élection est partagée, et particulièrement lorsque chacun des deux partis a élu un chef, des nations étrangères se rangent du côté de celui des deux partis dont le droit leur paraît le mieux fondé, et viennent même à son appui. Aussi, le choix des grands princes électifs, en Europe, a-t-il presque toujours été influencé par des États étrangers qui invoquaient quelque droit particulier.

L'usage a consacré, entre toutes les cours de l'Europe, la *notification* de l'avénement du souverain au trône, et les puissances qui reçoivent

cette communication y répondent par des complimens de *félicitation*. Cet échange se fait, soit par des lettres seulement, ou en même-temps par l'envoi de ministres publics, et quelquefois par des missions d'éclat. L'usage des cours, à cet égard, n'est pas uniforme.

Entre égaux, on a coutume d'observer l'exacte réciprocité. On a vu refuser d'agréer la notification ou les félicitations, parce que l'on se croyait autorisé à l'exiger d'une manière plus distinguée. Les disputes entre la Sardaigne et Venise, de 1744, en fournissent un exemple.

On convient, en général, que la notification n'est pas de rigueur ; mais comme les souverains, faute de l'avoir accomplie, s'exposeraient à n'être pas reconnus, on ne manque pas à cet usage, même entre les puissances qui sont en guerre : c'est ainsi, qu'en pareille circonstance, la reine Ulrique-Éléonore de Suède notifia à Pierre I son avénement au trône, et reçut de ce monarque les complimens de félicitation.

§ II. La nation n'a point à recevoir de loi de l'étranger, soit pour se donner une constitution, soit pour modifier celle qui la régit. Ni la garantie d'une constitution précédente, ni la crainte que ce changement n'augmente la force de l'Etat, ne sont, pour d'autres États, des raisons suffisantes

d'y mettre des empêchemens. Il est des cas, où des contestations survenues à l'intérieur sur quelques parties de la constitution, peuvent autoriser l'étranger à prendre part à ces débats, soit pour offrir ses bons offices, soit pour accomplir une garantie dont il aurait pris l'engagement, soit enfin qu'un titre particulier lui en donne le droit, ou que le soin de veiller à sa propre sûreté, menacée par les troubles voisins, ne l'y détermine; mais jamais le droit des gens ne justifiera les efforts d'une nation étrangère, pour exciter des troubles politiques dans un autre État, quel que soit le vain prétexte dont on colore de telles mesures; aussi n'est-ce pas sans indignation que l'on se rappelle le décret monstrueux de la Convention nationale en France, qui promettait secours et appui à tous les peuples qui lèveraient l'étendard de la révolte.

Si l'on suppose le cas extrême d'une nation qui dépose son souverain, et nous ne prétendons, en aucune manière, faire allusion aux événemens dont nous sommes témoins; mais comme les Pays-Bas en 1381, et l'Angleterre en 1688, nous en offrent des exemples, ou d'une province se déclarant indépendante, comme on l'a vu en Portugal en 1641, en Amérique, 1776, et dans la Belgique, 1790, ou enfin d'une révolution

totale qui amène le renversement d'une constitution et en établit une autre, ainsi que Venise en 1298, l'Angleterre en 1649 et la France en 1792, l'ont montré, il y a deux points essentiels à distinguer dans la conduite que le droit des gens autorise ou prescrit, savoir : la reconnaissance de l'ancien ou du nouvel état de choses, et l'appui à prêter aux divers partis qui pourraient exister. Quant à la simple reconnaissance, un État étranger n'est point en droit de juger de la légitimité, il doit donc uniquement s'attacher à la seule possession, et traiter comme indépendant le gouvernement *de fait*. Toutefois, cette conduite demande une très grande mesure, et on ne pourrait même la tenir si l'injustice de la révolte était manifeste. Quoi qu'il en soit, la reconnaissance d'un monarque ou d'une constitution, de la part des étrangers, ne saurait porter préjudice aux droits de ceux qui seraient autorisés à contester la légitimité de cet avénement ou de cette constitution.

Pour ce qui regarde les secours effectifs, ce n'est point dans la règle, mais bien dans les exceptions que nous avons indiquées, qu'il faut chercher les motifs qui doivent engager les nations étrangères à intervenir en faveur de l'un ou de l'autre parti. La morale autorise bien à

secourir l'opprimé, mais il est souvent fort difficile de discerner la juste cause, au milieu des conflits politiques; et comme le parti contre lequel on agirait, ne manquerait pas d'arguer de la légitimité de ses prétentions, le secours, prêté à un parti, pourrait ainsi devenir ou paraître une lésion du droit des gens. Cet état de choses commande donc la plus scrupuleuse attention.

Lorsqu'enfin les partis sont réconciliés, soit que les révoltés rentrent dans l'obéissance, soit que le prétendant ou le titulaire renoncent à la couronne, ou que l'État abandonne ses droits sur les provinces qui s'en sont détachées, les puissances étrangères doivent reconnaître et respecter le résultat.

Du droit d'intervention. — Nous avons vu que chaque nation a le droit de se gouverner de la manière qui lui convient le mieux, parce que, sans ce droit, tout avancement, tout progrès dans la civilisation serait impossible. Il suit donc naturellement qu'aucune nation n'a le droit d'intervenir dans le gouvernement intérieur d'une autre, hors, toutefois, le cas où ce gouvernement serait hostile envers le sien. Telles sont la règle et l'exception. Ainsi, le droit d'intervention ne peut jamais être fondé que sur le droit de défense naturelle; mais si une

nation, placée au milieu des autres, rentrait dans l'état de barbarie et violait tous les droits sur lesquels reposent les sociétés humaines, les autres nations auraient incontestablement le droit de la ramener à l'état civilisé, ou de l'expulser d'au milieu d'elles pour se défendre de son agression. Tel est le droit des peuples civilisés sur les peuples barbares, et des peuples fixés sur les peuples errans; tel est même le droit des nations qui ont un gouvernement bon sur celles qui ont un gouvernement mauvais, quand celui-ci est incompatible avec les relations de bon voisinage.

Mais pour bien préciser la question de l'intervention, examinons quelle conduite une puissance est autorisée à tenir lorsqu'il existe des troubles intérieurs chez ses voisins?

Nous venons de reconnaître que chaque nation est maîtresse absolue chez elle, et que toute intervention dans ses affaires intérieures détruit son existence comme nation. Ce principe est incontestable, mais il s'agit de savoir s'il comprime tellement la politique qu'il ne lui soit permis, dans aucune circonstance, de l'interpréter et de le modifier.

Nous supposerons, par exemple, qu'une nation est agitée par des troubles populaires, par la guerre civile. Si cet état de choses ne convient pas à

une puissance voisine; si elle ne met aucun intérêt à voir disparaître une nation et à profiter de ses dépouilles; si, en un mot, n'importe par quel sentiment, elle désire voir le calme et l'ordre se rétablir, et si elle intervient même de son propre mouvement pour cette œuvre salutaire, viole-t-elle les devoirs que lui impose le droit des gens? Peut-on l'accuser d'anéantir l'indépendance de la nation qu'elle veut pacifier? Quelques observations suffiront pour répandre du jour sur ce problème. Lorsqu'il n'existe que des troubles, ils peuvent être considérés comme une simple querelle domestique. L'intervention d'un tiers, même appelé, serait une violation gratuite de l'indépendance. Elle ne serait admissible que dans le cas où il y aurait un danger manifeste, que le voisinage rendrait contagieux; dans ce cas, la politique aura pour fondement et pour but sa propre conservation. C'est ainsi que lors d'un incendie le danger fait abattre des maisons encore intactes, pour arrêter les progrès de la flamme.

Mais si une nation est déchirée par la guerre civile, elle cesse d'être nation; car, il ne saurait exister de nation sans gouvernement, et toute espèce de gouvernement est détruit par la guerre civile; il n'existe que des partis qui se disputent une autorité qui n'appartient à aucun, que des

individus en fureur qui s'entr'égorgent, qui ne connaissent d'autres lois que leurs passions.

Dans une pareille conjoncture, est-il aucun principe, soit du droit des gens, soit de la morale la plus stricte qui défende à un voisin d'intervenir, comme médiateur ou comme arbitre, afin d'arrêter le carnage, et de ramener les esprits dans la voie de la conciliation et de la subordination ? Ne doit-on pas dire qu'une conduite pareille est un acte de bienfaisance, d'humanité; une œuvre conséquente au sentiment de fraternité qui doit lier tous les hommes, et qui, s'il était moins méconnu, sauverait de grands maux à l'humanité ?

C'est dans ce sens qu'il faut expliquer la proposition qui sert de base à la déclaration publiée lors des conférences de Troppau; savoir : « *Les souverains exercent un droit incontestable, en prenant des mesures communes de sûreté contre les États que le renversement de l'autorité par la révolte, met dans une attitude hostile contre tout gouvernement légitime.* »

VII. — DE L'INDÉPENDANCE,

CONSIDÉRÉE DANS LES DIFFÉRENTES BRANCHES DU GOUVERNEMENT, ET DES DROITS QUI PEUVENT APPARTENIR, A CET ÉGARD, AUX PUISSANCES ÉTRANGÈRES.

—

On a coutume de rapporter, aux principales divisions du pouvoir, l'examen des droits dont chaque nation jouit sur son territoire, et l'on établit en principe général, que ces droits sont librement exercés sur les sujets, sur les étrangers et sur leurs biens; et, d'un autre côté, que, dans la règle, ils ne sauraient s'étendre au delà des limites du territoire.

Cependant, en ayant égard aux usages et aux traités qui subsistent entre les puissances de l'Europe, et qui forment leur droit positif, on rencontre de fréquens exemples de nations qui sont autorisées à demander, soit que l'on s'écarte de la rigueur de la loi naturelle, à l'égard de leurs sujets habitant ou faisant seulement le commerce à l'étranger, ou que l'on laisse sortir leurs effets aux actes d'autorité qui émanent de leur gouvernement.

§ I. Lois et priviléges. — L'étranger, admis dans l'État, est sous la protection des lois : il leur doit obéissance ; l'action de la loi s'étend sur toutes les personnes et sur tous les biens qui se trouvent dans l'État ; l'étranger y est soumis dès son entrée. Les lois civiles lui sont applicables aussi bien qu'aux nationaux ; du moins, lorsque les lois elles-mêmes, ou les traités, ne font point d'exception en sa faveur ou à son désavantage. Mais lorsque les étrangers sont traités d'une manière inégale et onéreuse, leur gouvernement peut rendre la pareille à cet égard par le moyen de la *rétorsion*.

Les priviléges, accordés à des sujets ou à des étrangers, doivent aussi être respectés par les étrangers dans le territoire de l'État qui les a conférés.

L'effet de la loi, avons-nous dit, ne s'étend pas au delà du territoire de l'État où elle est promulguée. Cependant, le demandeur étranger, quoique absent, doit se laisser juger d'après les lois du pays où il plaide. La validité d'un acte doit partout être jugée d'après les lois du pays où il est passé. Il est des cas où des particuliers se sont soumis aux dispositions d'une loi étrangère ; d'autres, où telle loi étrangère a obtenu force de droit subsidiaire. Souvent aussi des traités, des

priviléges, ou même l'usage, permettent à ces sujets étrangers, ou à tous ceux de leur nation, d'être jugés d'après les lois de leur pays.

§ II. Pouvoir judiciaire. — Le pouvoir judiciaire, dont l'exercice se déploie sur les personnes et sur les choses dans toute l'étendue du territoire n'a cependant d'action sur les étrangers, dans la *juridiction volontaire*, qu'à l'égard de la foi publique due aux actes qu'ils passent dans leurs pays. Quoique ce droit n'ait point d'effet au dehors, les actes, passés suivant les formes voulues devant les autorités d'un pays, conservent presque généralement leur validité chez l'étranger, pourvu qu'il n'y ait point vice de fond, et que les lois n'exigent point expréssement l'intervention d'une autorité du pays.

A l'égard de la *juridiction contentieuse*, elle ne peut être exercée sur des sujets d'un Etat étranger, lorsque ce même État est lui-même intéressé dans la cause, et que, conséquemment, elle ne peut être décidée d'après les principes du droit privé ou public de l'un des deux États seulement. Il en est de même des procès de ceux des étrangers qui jouissent de l'exterritorialité, ou de ceux à qui l'on accorde la prérogative d'être jugés par des autorités de leur pays, tels que les consuls, juges conservateurs, court-

mesters et autres. Les étrangers, qui sont demandeurs contre des sujets du pays, ne peuvent prétendre à aucune prérogative dans la procédure, à moins de traités ou priviléges, mais seulement à une bonne et prompte justice.

Mais dans le cas de *déni de justice*, les étrangers seraient autorisés à s'adresser à leur propre gouvernement pour obtenir de sa protection le redressement de leurs griefs, soit par des représentations, soit par des représailles.

Par cela même qu'on accepte partout comme valables les contrats passés à l'étranger, il semblerait que le même principe dut être également adopté à l'égard des procès engagés ou des jugemens prononcés; et, par une suite naturelle, qu'une puissance étrangère ne dut pas admettre chez elle un second procès dans la même cause, celui qui l'intenterait devrait donc être repoussé. Plusieurs États, en effet, ont adopté ces principes par l'exception *rei judicatæ*, même en vertu de traités publics; mais il en est d'autres où le contraire est admis, soit qu'il existe ou non des lois particulières à cet égard.

§ III. Lois criminelles. — Le droit d'appliquer les lois criminelles ne saurait s'étendre au delà des frontières; l'État ne peut donc, à moins de traités ou d'un titre spécial, poursuivre, de

quelque manière que ce soit, en pays étranger, les prévenus, les y faire saisir ou escorter, ni faire aucune recherche, perquisition ou tout autre acte public.

Mais si un étranger commet un crime sur notre territoire, il n'y a point de doute que l'État ne soit en droit de l'en punir.

En général, aucun État n'est en droit de punir les crimes commis hors de son territoire, ni d'exiger qu'ils soient punis par d'autres États. A cet égard, on distingue les cas suivans :

1° Un délit est commis dans un lieu qui n'est soumis à aucune souveraineté, comme par un pirate en pleine mer; ce délit ne peut être puni puisqu'il n'existe aucun rapport entre l'action et les lois pénales d'un État quelconque. Cependant, l'État auquel ce délit a été préjudiciable, soit immédiatement, soit dans la personne d'un de ses citoyens, serait en droit de s'en faire raison, si l'occasion lui en était présentée, ou dans un lieu soumis à sa domination, ou hors de toute domination.

2° Un délit est commis dans l'intérieur d'un État, ou par des habitans du pays, ou par des étrangers, au préjudice *des sujets d'un autre État,* le premier sera obligé de punir le délinquant; ils sont ses justiciables, et la partie lésée est sous

sa protection. Mais si ce délit est commis contre *un autre État*, comme, par exemple, en fabricant des monnaies au coin de cet État, en tramant des conspirations, en répandant des écrits séditieux ou injurieux, notre État est obligé de procurer satisfaction à l'État offensé, sur sa demande; mais ce dernier n'étant point placé sous sa protection, il ne pourrait infliger une peine qu'autant que les lois pénales s'étendraient expressément sur cette espèce de délit, et qu'autant qu'une telle lésion de la sûreté, garantie par le droit des gens, y serait considérée comme un délit envers notre État.

Des délits sont commis *en pays étranger*, soit par des étrangers, soit par des sujets de notre État : 1° S'ils le sont contre des *étrangers* ou contre des *sujets de notre État*, notre gouvernement doit, sur la demande de l'offensé, lui procurer des indemnités autant que cela est en son pouvoir légitime; mais il n'a point le droit de punir, parce que l'offensé, dans le lieu du délit, n'était point sous sa protection, ni le délinquant sous ses lois pénales. Il n'en serait pas de même si le coupable *était sujet de notre État*; car, bien que le crime ait été commis en pays étranger, et par conséquent punissable en ce même pays, notre État n'en conserve pas moins le droit d'appliquer

ses lois, ou par commission du gouvernement étranger et suivant ses lois pénales, ou en vertu de celles de notre État, en supposant que les délits de ce genre y soient expressément prévus. 2° Si des délits sont commis en pays étranger contre *notre État,* comme tel, il peut exiger satisfaction de leurs auteurs, non-seulement dans son propre territoire, mais aussi en tout autre pays. Cependant, il ne peut leur infliger aucune peine à moins qu'ils ne soient ses sujets. Enfin, si des délits sont commis sur la limite de deux États, chacun d'eux est en droit de poursuivre.

A moins d'un traité public, notre État ne peut exiger d'un autre État *la punition de délits* commis *hors du territoire de ce dernier.* Si le fait a eu lieu dans notre propre pays, et que le coupable ait été saisi à l'étranger, nous ne pouvons, en refusant son extradition, demander qu'il soit puni.

Un État n'est autorisé à intercéder auprès d'un autre État en faveur de prévenus qui seraient en droit de réclamer sa protection, que dans le cas d'innocence évidente, incompétence manifeste des tribunaux, excès de peine ou nullité de procédure.

Les jugemens en matière criminelle, rendus par nos tribunaux, restent sans effet en pays étranger; de sorte que le bannissement, prononcé dans un

État, n'empêche pas que tout autre ne puisse tolérer le banni, et que la confiscation des biens, également prononcée dans ce pays, n'emporte pas celle des biens situés dans un autre. Ce principe s'applique aux titres et honneurs, dont la déchéance ne peut être prononcée qu'à l'égard de ceux qui sont conférés par l'État où le jugement a été rendu. Ainsi, de nos jours, nous avons vu le prince de la Paix, privé de ce titre par le roi Ferdinand VII, et revêtu du titre de prince de Vallano par le Pape.

De l'extradition. — En principe, aucun État n'est obligé à accorder l'extradition d'un coupable ou prévenu de crimes, qu'il y ait ou qu'il n'y ait pas de jugement rendu, que l'individu soit sujet de l'État auquel est adressée la demande, ou sujet de la puissance requérante ou d'une tierce puissance.

Il est même des États qui se refusent constamment à de semblables demandes, le cas de traités excepté; tels sont l'Angleterre, la France et la Russie; il en est d'autres où des lois formelles les défendent expressément, comme en Bavière et en Prusse.

Mais l'extradition d'un étranger, sujet de l'État qui le réclame pour un crime commis chez lui ou contre lui, quoique non fondée dans la rigueur

de la loi naturelle, s'accorde fréquemment, soit en vertu de traités, soit par une simple déférence ou moyennant des reversales, surtout lorsque l'individu est au service de l'État.

Sans convention, l'État ne saurait être obligé à livrer un *étranger* aux autorités d'une *puissance étrangère* pour des crimes commis en quelque lieu que ce soit. Cependant, différens États se sont réunis à cet égard par des traités, surtout relativement aux déserteurs ou aux contrebandiers. D'autres États, particulièrement ceux du troisième ordre, accordent facilement l'extradition, même sans convention préalable. Les États de la Confédération germanique ne se sont liés sur ce point par aucune obligation. Cependant, l'intérêt du maintien des relations amicales engagent les différens États à ne point se refuser à des demandes d'extradition qui ne blessent point la souveraineté. C'est ainsi qu'il avait été institué à Mayence, en 1819, une commission centrale qui avait le droit de requérir l'extradition des prévenus de menées révolutionnaires dans les différens États de la Confédération.

Il se pourrait que l'extradition fût sollicitée à la fois par deux puissances, dont l'une réclame l'individu pour le punir des crimes qu'il a commis chez elle ou contre elle ; l'autre en faisant valoir

des droits que la naissance ou le service lui donne sur sa personne. Dans ce cas, si l'État est informé d'avance de la collision, et s'il ne préfère se refuser à toute demande, il semble qu'il doit consentir à celle de l'État au service duquel l'individu est attaché; mais s'il n'avait aucune notion antérieure, la nation contre laquelle et surtout chez laquelle a eu lieu le délit, doit être satisfaite.

Mais lorsque, ignorant la collision, l'État a une fois accordé l'extradition à l'une des puissances, celle-ci doit répondre des effets de la démarche qu'elle a provoquée, et ce n'est que de l'aveu de l'État qui a déféré à sa demande, qu'elle peut accorder ou la relaxation, ou l'extradition en faveur de la réclamation de l'autre.

§ IV. Police. — L'étranger est obligé de se soumettre à toutes les ordonnances de l'autorité, qui tendent à prévenir ce qui pourrait nuire à la sûreté et au bon ordre, ce qui est l'objet spécial de la police. Ceux mêmes qui jouissent de l'exterritorialité, ne peuvent prétendre à aucune exemption à cet égard; et le gouvernement, s'ils apportaient du trouble à la tranquillité, serait en droit de se plaindre à leur souverain, et de déclarer l'exterritorialité éteinte.

Chaque État peut donc permettre ou défendre

à ses sujets de s'intéresser à des établissemens formés par les nations étrangères, tels que les compagnies de commerce, les loteries et autres exploitations industrielles, et, par conséquent, de se charger de souscriptions ou collectes qui sont relatives à ces opérations.

§ V. Impôts. — La protection que l'État accorde aux étrangers, les oblige à acquitter leur part des impôts qui sont établis et de quelque nature qu'ils soient. Il est cependant des nations où les étrangers sont affranchis de quelques unes de ces charges, en vertu de lois ou de traités, pour un temps déterminé; et, ordinairement, il est aussi stipulé dans les traités de commerce, pour les sujets de l'État, égalité dans les impôts avec les sujets de l'autre État, ou du moins avec ceux de la nation la plus favorisée, mais une inégalité à cet égard ne serait point contraire au droit des gens naturel, elle pourrait tout au plus donner lieu à des mesures de rétorsion.

§ VI. Douanes. — droits d'étape, etc. — Les douanes sont des droits payés pour l'importation, l'exportation ou le transit des marchandises. Nul doute que les nations ne soient en droit de les établir, de les hausser lorsqu'elles le jugent à propos, et d'introduire, à cet égard, telle iné-

galité entre les naturels du pays et les étrangers, ou même d'établir entre ceux-ci des différences. La liberté de commerce accordée aux étrangers, à titre général, ne les exempte aucunement des douanes. Ce n'est donc que par des traités que l'on peut s'assurer d'un traitement égal ou plus favorable. Si les droits d'*étape*, d'*échelle* et autres, qu'inventa le moyen âge en haine des étrangers et de leur commerce, peuvent se justifier par la rigueur des principes qui nous autorise à imposer telle condition qu'il nous plaît aux étrangers pour permettre et protéger leur commerce, ces droits n'en sont pas moins vexatoires; aussi leur abolition, en Allemagne, déjà déclarée en 1803, a-t-elle été stipulée dans le règlement sur la libre navigation des rivières annexé à l'acte du congrès de Vienne.

§ VII. **Droits d'aubaine, de retraite, de détraction.** — Le droit d'aubaine, c'est-à-dire, le droit qu'exerçait l'État de s'approprier la succession des étrangers décédés, a été partout aboli par des traités, ou restreint au seul cas de rétorsion.

Il en est à peu près de même pour la gabelle d'émigration, droit de retraite ou de sortie d'un sujet de l'État, et le droit de détraction, perçu sur les héritages quelconques transmis aux étrangers.

§ VIII. MONNAIES. — Chaque État n'a que ses propres intérêts à consulter, pour déterminer le titre de monnaies du pays, et la valeur de celle des étrangers; ou défendre la circulation des monnaies étrangères, l'exportation de l'or et de l'argent monnayés ou en lingots. Les traités seuls peuvent établir des exceptions à cet égard.

On ne peut même refuser à l'État le droit d'avoir recours, en cas de nécessité extraordinaire, à des signes de monnaie, papiers-monnaies, etc., sauf l'obligation de restituer la valeur réelle, lorsque le moment d'urgence est passé; et l'étranger n'est point en droit de se plaindre tant qu'il ne fait que partager le dommage souffert par les nationaux.

Mais il devrait s'attendre à la rétorsion, à des représailles et à d'autres mesures de violence, s'il se permettait de léser les droits des autres États, ou de leurs sujets, en frappant des monnaies marquées au coin de ces États; en les forçant, contre les traités qui existeraient, à accepter des monnaies de bas aloi ou des signes de monnaie, d'après leur valeur nominale, au lieu de bonnes monnaies métalliques; ou, enfin, en pratiquant d'autres opérations financières évidemment injustes. Sur ces points si importans pour la propriété des individus, on ne s'écarte point, en

Europe, de la rigueur de la loi naturelle; et il existe des traités publics, dans lesquels il est expressément stipulé qu'on s'abstiendra de toute mesure qui tendrait à blesser les droits qu'elle fixe à ces divers égards.

§ IX. Postes. — Le droit d'établir des postes n'appartient à chaque État que jusqu'aux frontières, à moins de l'existence de servitude publique, à cet égard, dans un pays étranger.

Mais depuis l'exemple donné par la France, au quinzième siècle, les postes ont été successivement établies dans tous les États, et les échanges aux frontières ont été convenus entre eux, afin de faire servir cet établissement si utile, à un moyen de communication générale.

Partout les postes sont sous la protection spéciale du droit des gens; et les principes les plus simples de la loi naturelle suffisent pour établir l'obligation de l'État, non-seulement de garantir aux étrangers, comme à ses propres sujets, la fidélité de ses employés, mais aussi surtout de s'abstenir, dans la règle, de toute disposition des lettres, dépêches, paquets, etc., confiés à sa discrétion; en un mot, de ne point violer le *secret de la poste*. Cependant, il est des cas où le danger de l'État peut justifier des exceptions, et

comme, à cet égard, chaque État suit son propre jugement, il en résulte, en Europe, la nécessité d'écrire *en chiffres* les correspondances d'État.

L'importance de l'établissement des postes exigeant la parfaite harmonie dans les différentes branches d'un service qui s'étend sur une vaste étendue de territoire, les États de moindre grandeur en abandonnent assez souvent l'administration, par traités, à une puissance voisine, ou à une administration particulière, sous la réserve toutefois de la surveillance des divers agens ou préposés.

C'est ainsi que plusieurs États d'Allemagne avaient accordé au prince de la Tour et Taxis, par convention, le droit exclusif ou simultané d'établir des postes chez eux ou de les conduire par leur territoire. La conservation de ces droits, d'après l'état de possession fixé par le recez de députation de 1803, ou pour des conventions postérieures, a été stipulée pour la maison de Taxis par l'article 17 de l'acte de la Confédération germanique, sauf à lui fournir des indemnités, en cas de changemens faits ou à faire; nombre d'arrangemens ont eu lieu, à cet égard, dans divers États, et le droit des postes a été accordé à la maison de Taxis, soit par le renou-

vellement d'anciennes inféodations ou par des concessions nouvelles.

§ X. Mines, forêts et chasse. — Le droit d'exploiter les mines ne peut s'étendre, même pour la partie des travaux sous terre, hors des frontières de l'État, telles qu'elles sont marquées à la surface. Il peut appartenir, dans quelque district déterminé, à plusieurs États en commun, et aussi à tel État, dans un territoire étranger, à titre de servitude publique. Il en est de même des droits des forêts et de chasse. Dans plusieurs pays, la vente du bois de chauffage et de construction, particulièrement pour la marine, est entièrement défendue ou assujettie à des restrictions. La poursuite des bêtes blessées à la chasse sur le territoire d'un État limitrophe, ne peut être autorisée que par des conventions.

§ XI. Droit littoral. — L'usage libre et exclusif du territoire maritime, des fleuves, rivières, canaux et lacs, etc., dans toute leur étendue, ne peut être restreint que lorsque l'État y a renoncé par convention, en tout ou en partie, ou qu'il s'est engagé à y faire concourir quelqu'autre État. On ne pourrait même l'accuser d'injustice, s'il défendait tout passage de bâtimens étrangers sur les fleuves ou rivières de son territoire, ou de vaisseaux sur mer sous le canon des côtes, ainsi que leur entrée

et séjour dans les ports ou rades. Mais, sauf l'exception des ports fermés, ces avantages sont rarement refusés aux puissances amies, qui, toutefois, demeurent obligées à l'acquittement des droits de douane, de séjour dans le port, et autres frais pour l'entretien des établissemens destinés à garantir la sûreté des navigateurs, tels que phares, balises, etc. Cependant, les vaisseaux de guerre ne peuvent prétendre à l'entrée et au séjour dans les ports et rades qu'après en avoir obtenu la permission spéciale, à moins d'une nécessité absolue, ou d'une convention générale à cet égard.

§ XII. **Droits de naufrage et de sauvement.**—Le droit d'approprier au fisc les biens naufragés ou les choses *de jet*, c'est-à-dire, jetées à la mer pour alléger le navire et le sauver du danger, et qu'on appelle droit de vareck ou de naufrage, était autrefois presque généralement exercé en Europe. Mais, d'abord limité par des priviléges et des lois, dont on trouve des exemples dès le douzième siècle et qui sont devenus fréquens au treizième, ce droit, contraire à la loi naturelle, puisqu'en effet on ne peut considérer les biens naufragés, comme délaissés ou n'appartenant à personne, est partout aboli, de fait ou par des traités. C'est sur d'autres fondemens que repose le droit de confisquer, en cas de naufrage, les biens et les navires

des pirates et contrebandiers, ou de ceux qui naviguent dans les mers ou fleuves défendus.

Mais on ne peut refuser au maître du rivage le droit de faire payer les secours portés à un vaisseau en danger, et les soins pour sauver et conserver les biens naufragés, non plus que le droit de les retenir jusqu'à ce que le droit de sauvement ait été acquitté. Il consiste ordinairement en une somme, fixée d'après la valeur des choses sauvées.

On accorde, en général, au propriétaire, pour réclamer, le délai d'un an et un jour, à dater de l'époque où *le sinistre* lui a été connu.

§ XIII. Protection territoriale. — En vertu de ce droit, l'État accorde ou refuse la naturalisation aux étrangers, et en fixe les conditions. Il décide s'ils auront la capacité d'acquérir des biens-fonds dans le pays, et si ses propres sujets pourront en posséder hors de son territoire, ou à quelque autre titre, se soumettre à l'autorité territoriale d'un autre souverain.

Il détermine enfin à quel point les étrangers, qui ne séjournent que temporairement dans le pays, jouiront de la protection territoriale.

Un gouvernement est libre d'admettre comme sujets ceux qui appartiennent à un autre État; il n'y aurait lésion du droit des gens, que s'il les avait engagés à l'émigration, et que les lois de leur

pays la défendît. Il est également maître de sommer ceux de ses sujets qui séjournent à l'étranger et qui ne sont point déliés des devoirs que cette qualité leur impose, de rentrer dans leur patrie; mais il ne pourrait exiger qu'un autre État publiât ses lettres avocatoires, se prêtât à l'extradition, et à plus forte raison, ne pourrait-il pas de vive force enlever ces mêmes sujets du territoire étranger.

§ XIV. Droit de service territorial. — L'État est en droit d'exiger que ses sujets ne rendent des services publics qu'à lui seul. Il peut donc leur permettre ou leur défendre d'entrer au service civil ou militaire d'un autre gouvernement. Quelques puissances ne restreignent pas, par des lois expresses, la liberté naturelle des citoyens à cet égard; mais il lui reste toujours le droit de les rappeler en temps de guerre. D'autres imposent à leurs sujets l'obligation d'obtenir préalablement une autorisation spéciale, lorsqu'ils veulent servir à l'étranger; toutefois une pareille autorisation ne serait plus nécessaire, si, antérieurement, une naturalisation pleine et entière leur avait été acquise.

§ XV. Institution des fonctionnaires. — Le droit d'instituer les fonctionnaires publics, de nommer à tous les emplois du gouvernement et de l'admi-

nistration, et même d'y admettre des étrangers appartient exclusivement à l'État, et il ne doit, à cet égard, aucun compte à un autre État. Cependant, des considérations politiques peuvent engager à porter à la connaissance des autres cours les nominations aux principaux postes de l'État, et les changemens dans le ministère.

D'une autre part, ces nominations peuvent devenir l'objet de représentations. Ainsi, la reine Élizabeth demanda à l'Écosse l'éloignement du comte de Lenox; la Russie à la Suède, celui du comte de Tessin; et l'Espagne au roi de Naples, celui du ministre Acton. Mais on ne saurait fonder un principe de droit des gens positif sur des démarches que la politique a suggérées; aussi, ne connaît-on pas de traités publics sur ce point.

§ XVI. Collation et reconnaissance de titres.— Le gouvernement peut défendre à ses sujets, tant qu'ils veulent conserver cette qualité, d'accepter, sans sa permission, des emplois, des titres, des décorations ou des pensions d'un autre État.

Il n'est pas obligé non plus, d'après la loi naturelle, de reconnaître chez lui ces mêmes honneurs conférés par un souverain étranger; mais, depuis des siècles, les intérêts réciproques ont déterminé la plupart des États européens à reconnaître ces distinctions; à moins que le droit de

les conférer, ou la faculté de les accepter, ne soient contestés. Cette exception trouve un exemple illustre dans l'Ordre de la Toison-d'Or, que revendiquent, chacune de son côté, les cours de Vienne et de Madrid.

§ XVII. Instruction publique, presse, etc. — L'État règle l'admission des étrangers dans les établissemens d'instruction publique, et réciproquement, la faculté pour les nationaux de suivre à l'étranger de semblables établissemens. Il fait, à cet égard, des défenses absolues, ou prescrit seulement des conditions à remplir; et il en est de même pour les titres académiques conférés par des corps savans du pays ou des États étrangers, ainsi que pour l'importation des livres et imprimés divers.

§ XVIII. Religion. — Les États souverains sont dans une parfaite indépendance à l'égard de leurs droits sur l'église. En conséquence, aucun État ne peut forcer un autre État de recevoir ou de tolérer certaines sociétés religieuses, de permettre l'établissement de nouvelles institutions ou de sectes particulières, et d'accorder à leurs partisans l'exercice public ou privé d'un culte qu'ils voudraient introduire. Cependant, la simple dévotion *domestique*, fondée dans la liberté naturelle, est accordée implicitement à tous ceux que l'on a au-

torisés à séjourner dans le pays. Le gouvernement est en droit d'expulser les missionnaires clandestins qui chercheraient à faire des prosélytes, alors même qu'ils seraient protégés par des puissances étrangères.

La conviction la plus profonde qu'une religion est préférable aux autres, ou qu'elle est même la seule qui conduise au salut de l'âme, ne peut autoriser une nation à violer les droits des autres nations, en voulant répandre chez elle des principes que, d'après ses lumières, elle regarde comme la seule admissible. L'indépendance des nations s'étend jusqu'aux égards dus à leurs opinions.

Il a été stipulé dans l'acte de la confédération germanique de 1815, que la différence des confessions chrétiennes, n'en saurait entraîner aucune dans la jouissance des droits civils et politiques. Mais comme il importe souvent à un État de garantir le libre exercice du culte de ses sujets à l'étranger, presque tous les traités de commerce, entre nations d'une religion différente, renferment un article qui se rapporte au degré de tolérance réciproque.

Quant au Souverain Pontife, dont le pouvoir comme chef unique de l'église catholique et romaine, s'étend sur tous les membres de la com-

munion, des concordats ont presque partout fixé l'étendue des ses droits.

Si l'on suppose que dans un État il s'élève des contestations sur les droits des sujets de diverses religions, les puissances étrangères, dans la règle, ne seront nullement autorisées à intervenir : elles pourront tout au plus se permettre des représentations à l'amiable, comme le firent l'Angleterre et les Pays-Bas en faveur des habitans de la vallée de Pratgelat, seule partie de l'Italie où le culte public de la religion protestante soit toléré ; la Suède (1707), en faveur des protestans en Pologne, ainsi que la Russie, la Prusse et l'Autriche après 1764, en faveur des dissidens polonais. Il en serait autrement si ces puissances étaient légitimement appelées au secours, ou si des traités les autorisaient à prendre part à ces débats.

Cependant, indépendamment de ce qui peut être inféré de ces exceptions, les puissances de l'Europe se croient parfaitement en droit d'intervenir pour assister leurs coréligionnaires opprimés, et même de prendre leur défense par la voie des armes. Mais il faut avouer qu'en général, les intérêts politiques ont la plus grande part dans les raisons qui déterminent à prêter des secours en pareille circonstance.

DU COMMERCE
DES NATIONS EUROPÉENNES
ET DES CONSULATS.

Indépendant et libre dans sa marche, grand dans ses projets, plus grand dans ses bienfaits, admirable dans ses travaux, ne connaissant de bornes que celles que le globe lui assigne, agent universel, âme du monde politique, le commerce scelle la grandeur de l'homme, et le rapproche de sa céleste origine, en opposant aux prodiges de la création les prodiges de sa propre industrie.

I. — DU COMMERCE EN GÉNÉRAL.

Le commerce, par son influence sur la richesse et la prospérité nationale, est devenu un des objets les plus importans dans les relations établies entre tous les peuples.

Quelle que soit cependant l'importance du commerce extérieur [1], il convient d'examiner si la valeur qu'il obtient en général, n'est pas portée au delà de ce qu'elle est réellement. Si l'on

[1] Envisagé sous le rapport des connaissances qu'il exige, le commerce avec l'étranger est très supérieur au commerce intérieur, dont la sphère, singulièrement rétrécie, est toujours circonscrite aux

utile au pays, et propre à compenser l'argent déposé au dehors.

Nous avons vu qu'un État ne produit pas tout ce qui peut servir aux besoins, à l'utilité, aux agrémens de ses habitans ; mais un État abonde en productions qui manquent à l'autre ; il est donc naturel, et réciproquement avantageux, qu'ils établissent entre eux un commerce pour échanger le superflu contre le nécessaire. D'une autre part, la loi naturelle imposant aux nations comme aux individus le droit de favoriser le bien-être du prochain, on peut inférer de là une obligation générale, mais vague et imparfaite, pour chaque nation de ne point se refuser au commerce des autres, lorsque ce commerce ne lui est point préjudiciable. Mais c'est à elle de juger de cette dernière circonstance ; par conséquent, elle n'est point dans l'obligation parfaite, à l'exception d'une nécessité absolue, de vendre à telle nation son superflu, ni d'acheter d'elle ou d'échanger avec elle ses produits naturels ou artificiels. Chaque nation a donc le droit rigoureux de se refuser au commerce avec telle autre, et si elle consent à s'y prêter, elle est libre de fixer les conditions qu'elle juge nécessaires.

Une nation ne peut pas prétendre à un droit de commerce exclusif avec tel autre peuple indé-

pendant, lors même que jusqu'ici elle eut été la seule avec laquelle ce commerce aurait eu lieu; toutefois, rien n'empêche qu'une convention synallagmatique n'établisse ce commerce exclusif. Mais tant que de semblables restrictions n'ont point été stipulées, une tierce puissance n'est aucunement autorisée à s'opposer au commerce que deux nations voudraient établir entre elles; c'est en cela que consiste la liberté naturelle du commerce.

Dans les siècles qui suivirent la destruction de l'empire d'Occident, la navigation dégénéra en piraterie, et les guerres en brigandage. Le commerce, alors, dans la plupart des États de l'Europe, loin d'être libre, ne trouvait partout que des entraves, soit parce que chaque nation repoussait les étrangers, soit parce que l'esprit fiscal avait multiplié les droits de tout genre. Des lettres de guide et de sauf-conduit, des permissions pour le commerce étranger pour certain temps de l'année, des priviléges vaguement accordés à quelques peuples ou villes, sont à peu près tout ce que nous offre l'histoire du commerce avant l'époque des croisades. Dès le treizième siècle, on vit prospérer la navigation et le commerce de l'Italie, de plusieurs villes de France, d'Espagne, de Portugal, au sud, et se

former, dans le nord, la fameuse Hanse. Le nombre des privilèges accordés au commerce étranger, s'accrut bientôt; ils furent suivis de traités spéciaux ou de lois qui, dans quelques États, autorisaient l'entrée et le séjour des étrangers.

Ces avantages étaient déjà généralement établis en Europe, la Russie exceptée, pour le temps de paix, lorsque, vers la fin du quinzième siècle, la découverte de l'Amérique et du nouveau chemin vers les Indes, ouvrit à la fois un vaste champ au commerce et à la navigation, apprit aux souverains l'importance de cette branche de l'industrie nationale, en multiplia immensément les objets; et enfin, bientôt suivie de la fondation des Colonies et de l'acquisition de possessions nouvelles, en Asie et en Afrique, donna lieu à l'introduction d'un double droit des gens concernant les relations commerciales, soit entre les États de l'Europe, soit pour les possessions des Européens avec d'autres parties du globe.

Le commerce entre les États de l'Europe est libre aujourd'hui, en temps de paix, et si l'on excepte les cas de représailles, aucune nation n'est exclue du commerce avec les autres, sans même que des traités soient nécessaires pour en assurer la jouissance. Mais cette liberté vague ne peut

devenir un obstacle aux restrictions qu'un État jugerait nécessaire d'établir; il est en droit, par conséquent, d'excepter telles places ou provinces, du commerce étranger, ou de le borner à telles autres; de fixer le mode d'importation et d'exportation; de les autoriser ou défendre pour certaines marchandises; d'établir et hausser les tarifs des douanes, et d'accorder enfin à telle nation des avantages sur telle autre.

Ce droit s'étend sur toute sorte de commerce; commerce public et privé, continental et maritime; d'achat et d'échange; des produits terraqués, des fabriques et des manufactures; d'argent et de lettres de change; contrats d'assurances, de commission, d'expédition et de transport intérieur et extérieur, de transit; enfin, sur le commerce avec les colonies d'un État européen situées en d'autres parties du globe, en tant que ces colonies dépendent de son territoire.

La plupart des colonies ne peuvent commercer qu'avec l'État auquel elles appartiennent; quelquefois, seulement avec une grande compagnie privilégiée de cet État. On a accordé à quelques unes de faire le commerce avec des nations hors de l'Europe; mais fort peu ont obtenu cette permission à l'égard de tous ou de quelques uns des États européens, autres que la métropole.

Le commerce de transit par le territoire colonial, peut également être refusé à tout État qui n'y est point autorisé par convention.

Nous avons dit que l'État pouvait prétendre au droit de faire le commerce, soit lui-même immédiatement, soit par ses sujets, avec d'autres États et leurs sujets de gré à gré. A ce droit répond l'obligation pour tout autre État de ne point troubler dans son exercice les États commerçans entre eux, tant que le commerce ne se fait pas à son préjudice. C'est particulièrement à l'égard du commerce et de la navigation commerciale des autres parties du globe, surtout aux Indes, que l'on doit faire l'application de ce principe. Mais comme chaque État a le droit de restreindre par des traités la liberté de commerce naturelle, des puissances européennes ont quelquefois renoncé, en tout ou en partie, au commerce avec les Indes, en faveur d'autres puissances. Et il y a des exemples d'États extra-européens qui se sont engagés à commercer exclusivement avec un État en Europe.

On voit qu'il ne suffirait pas de la liberté générale, pour que les sujets étrangers fussent assurés de ce *traitement favorable* qu'ils ont lieu de désirer, dans un État où ils établissent leur résidence, et qu'ils fussent à couvert d'un traitement *rigou-*

reux, en cas de rupture, ou que les droits du commerce neutre fussent garantis. Il importe donc aux nations entre lesquelles doivent s'établir des relations commerciales directes, de déterminer, d'une manière précise, leurs droits respectifs par des traités, dont nous distinguerons les articles divers suivant qu'ils se rapportent aux temps de paix ou de guerre, ou qu'ils concernent le commerce neutre. Nous aurons d'ailleurs l'occasion de revenir sur chacun de ces points, en étudiant les droits conditionnels.

Des traités de commerce. — La nature a diversifié ses bienfaits sur la terre, en faisant naître dans un lieu ce qui manque dans un autre. L'art, en imitant la nature, a encore ajouté à cette diversité; et c'est à cette diversité des bienfaits de l'art et de la nature, que les peuples ont dû leurs liaisons politiques et commerciales, parce qu'ils ont nécessairement été portés à échanger entre eux leurs produits, pour augmenter leurs jouissances. De là les traités ou engagemens des nations entre elles; les uns, relatifs aux intérêts de leur conservation, ce sont les traités politiques; les autres, relatifs aux intérêts de leurs échanges, ce sont les traités commerciaux.

Les traités politiques faits entre deux nations, sont toujours plus avantageux à la plus faible,

parce qu'elle reçoit plus qu'elle ne donne ; et les traités commerciaux plus avantageux à la plus industrieuse, parce qu'elle trouve plus d'avantages dans le marché commun.

Une nation plus forte qu'une autre, ne doit donc pas faire avec cette nation un traité politique, à moins qu'elle ne puisse pas se défendre seule contre une nation encore plus forte qu'elle, ou qu'elle ne trouve des compensations dans un traité commercial ; et une nation moins industrieuse qu'une autre, ne doit point faire avec cette nation un traité commercial, à moins qu'elle ne trouve des compensations dans un traité politique.

Tout autre traité de commerce est absurde et même funeste : il est absurde, parce qu'un traité de commerce est une promesse qu'une nation fait à une autre de lui vendre ses produits à un moindre prix qu'aux autres nations, tandis que la justice lui commande de n'avoir qu'un prix pour toutes : il est funeste, parce qu'en accordant, sans motif, des préférences à une nation, on excite la jalousie de toutes les autres, auxquelles on porte préjudice. Le Portugal n'a été livré deux fois par la France à la discrétion de l'Espagne, que parce qu'il avait favorisé dans ses traités avec l'Angleterre les draps anglais plus que les draps français.

Aucune nation ne peut même accorder des pré-

férences à une autre nation sans se nuire à elle-même, parce que son intérêt est de vendre à toutes au plus haut prix, et qu'elle ne peut le faire que lorsqu'il y a concurrence entre toutes.

Les nations civilisées de l'Europe ne font plus guère aujourd'hui de traités de commerce et de navigation qu'avec les peuples barbares, qui ne connaissant qu'imparfaitement les droits internationaux, pourraient les violer, si on ne les leur rappelait formellement par des traités.

Tout l'art de bien régler le commerce extérieur, est de favoriser l'exportation des produits manufacturés et l'importation des produits bruts, parce qu'une nation qui opère cet échange, gagne la main-d'œuvre, et tout l'art de bien régler la navigation extérieure, est de se ménager les bénéfices du transport. Une nation doit donc exporter elle-même ses propres produits, et importer les produits étrangers, ou les recevoir de la nation qui les a créés : néanmoins, elle ne doit jamais donner les bénéfices du transport à une nation tierce, quand elle peut les gagner elle-même. C'est là le but, ainsi que le motif, des actes de navigation.

I. Dans la supposition des relations amicales, les traités renferment deux genres de stipulations.

Le premier comprend les conventions générales touchant le commerce et le traitement des sujets

qui s'établissent dans l'État; et réciproquement à l'étranger, on se contente de stipuler qu'ils seront traités comme la nation la plus favorisée ou à l'égal des naturels du pays. D'autres fois on fixe, dans des articles particuliers, ce qui concerne l'importation, l'exportation et le passage des différentes espèces de marchandises, le chargement et le déchargement des navires; l'exercice de la religion, la juridiction, les impôts, l'immunité des biens, soit de la saisie, soit des droits de retraite, de détraction, les droits de succession, le droit de sauvement, etc.

Le second genre de stipulations le plus important, mais le plus difficile à obtenir aujourd'hui, renferme les avantages *particuliers* accordés relativement au commerce et à la navigation des sujets de l'une des puissances contractantes; tels sont les articles qui permettent l'importation ou l'exportation de certaines marchandises, qui d'ailleurs ne sont point libres; ceux qui fixent les droits d'importation, d'exportation ou de transit, d'après un tarif, inséré ou ajouté au traité, quelquefois pour un temps moins long que la durée convenue du traité même; ceux qui accordent à telle nation un droit d'entrepôt dans une telle place, ou enfin d'autres droits, privativement à d'autres nations.

II. Les articles relatifs au *commerce neutre* touchent les points suivans : l'exemption d'embargo pour les vaisseaux, la liberté du commerce avec l'ennemi de la puissance contractante et entre les places ennemies, hormis les places bloquées; la détermination de la contrebande, la confiscation des marchandises prohibées, et non du navire et du reste de la cargaison; la question si le navire couvre la marchandise, la caution à fournir par les armateurs, la visite sur mer, la procédure dans les tribunaux d'amirauté, la conduite que la puissance neutre tiendra dans ses ports à l'égard des vaisseaux de la puissance contractante, de ceux de ses ennemis et de leurs prises; la défense à ses sujets de prendre part aux commissions pour des armemens particuliers de l'ennemi, etc.

III. Quant au temps de guerre, il n'y a jusqu'ici pas de traités dans lesquels on soit convenu de l'époque précise à laquelle on doit rapporter le commencement de la rupture; mais on détermine, en général, la liberté et les conditions de séjour des sujets commerçans dans les États respectifs; le délai à l'expiration duquel, et sous telle ou telle supposition, ils seront obligés de quitter le territoire ennemi; les cas dans lesquels leurs biens seraient sujets à la saisie, etc.

Abolition de la traite des nègres. — Le trafic

révoltant qui, durant des siècles, a fait gémir l'humanité, la traite des nègres, est aujourd'hui proscrit parmi toutes les nations civilisées. La Grande-Bretagne avait déjà fait de cette abolition l'objet de ses traités avec le Portugal (1810), la Suède, le Danemark (1814), et un article additionnel du traité de paix avec la France, 30 mai, lui fut expressément consacré. C'est surtout au congrès de Vienne que les Puissances, signataires du traité de Paris, arrêtèrent des mesures unanimes à cet égard, ainsi que dans leur déclaration du 5 février 1815. Depuis, la Russie, l'Angleterre, la France et la Prusse, après avoir défendu chez elle, à leurs colonies et sujets, toute participation à ce trafic, s'engagèrent par l'article additionnel du traité de Paris, du 20 novembre 1815, à réunir, de nouveau, leurs soins et efforts pour assurer le succès final des principes proclamés dans la déclaration de Vienne, et à concerter les mesures les plus efficaces, pour obtenir l'abolition entière et définitive d'un commerce aussi odieux et aussi hautement réprouvé par les lois de la religion et de la nature. Par suite de cette résolution, nombre de traités ont été conclus entre les diverses puissances.

II. — DES CONSULATS.

Les institutions consulaires, telles qu'elles existent aujourd'hui, n'étaient point connues des premiers peuples commerçans de l'antiquité. Les Phéniciens, les Carthaginois et les Tyriens n'observaient d'autre loi que celle de la force.

Il paraît que les Rhodiens ont été le seul peuple, chez les anciens, qui se soit conduit envers les nations commerçantes, d'après les grands principes de la neutralité, de la justice, et de la liberté des mers. Les ports de Rhodes étaient ouverts à tous les pavillons, et tous s'y trouvaient sous la protection de ces lois pleines d'humanité, de ce fameux code nautique dont Cicéron vantait la sagesse.

Au moyen âge, lorsque le commerce naissant attirait dans des ports lointains une foule de navigateurs et de négocians, qui, jusqu'à l'établissement des transports publics, voyagaient avec leurs marchandises, ceux du même pays choisissaient entre eux un arbitre pour décider

leurs différends, d'après la loi et la coutume de leur patrie. Souvent, ils trouvaient utile à leurs intérêts d'y établir en commun des magasins et des maisons d'habitation, ils chargeaient des agens sûrs du soin de surveiller ces établissemens; et ces hommes étant plus au fait de ce qui se pratiquait dans le pays, on les prenait ordinairement pour arbitres permanens. Dans la vue d'attirer les négocians étrangers; ou plutôt d'après ce principe, qui prévalait à l'époque de la migration des peuples et qui s'était perpétué fort au delà, que chaque individu n'était soumis qu'aux seules lois de la nation à laquelle il appartenait par droit de naissance, le souverain, dans le territoire duquel étaient situés les ports, assimilait volontiers l'autorité de ces arbitres à celles des juges réguliers, et leur en accordait souvent le privilége. On leur donna par la suite le nom de consul [1].

Plus tard, les marchands ne voyageant plus en personne, soit pour vendre, soit pour acheter, et traitant, ou par écrit, ou par des commis-

[1] Ce mot dérive du latin, *consulendo* ou *consulo*. Lorsque cette qualification ne servit plus à distinguer le premier magistrat de Rome, il fut appliqué par le gouvernement de *Marseille*, aux agens chargés de résider dans les ports du Levant et de Barbarie, pour protéger la personne et le commerce de leurs concitoyens.

sionnaires, les privilèges de la juridiction consulaire durent perdre de leur étendue, et les droits de commerce, de navigation, comme les droits civils en général, devinrent plus uniformes. De cette manière, ces priviléges s'éteignirent insensiblement partout, et il en reste actuellement peu de trace en Europe ; cependant le titre de consul s'est conservé, et les nations commerçantes n'ont jamais cessé d'en entretenir dans les villes de commerce et dans les pays étrangers.

De nos jours, les consuls sont des officiers envoyés par un souverain dans les divers ports, échelles et autres lieux, pour juger des affaires de commerce entre les sujets de sa nation.

L'établissement des consuls n'a eu d'autre but que l'avantage, l'agrandissement, la sûreté, et la police du commerce des nations, les unes chez les autres.

Les consuls sont donc les tuteurs de leurs compatriotes contre les vexations, les injustices des citoyens de la cité qu'ils habitent, et ils ont la police sur tous les individus de leur nation.

L'établissement des consuls n'est que le résultat de conventions particulières arrêtées entre les princes. On ne peut en exercer les fonctions que sur la nomination de son souverain ; cela ne suffit pas même encore ; il faut que le souverain

du lieu de son établissement y ait donné son assentiment et délivré des lettres connues sous le nom d'*exequatur*.

Les fonctions d'un consul sont donc en quelque sorte diplomatiques : elles ont un air de dignité qui suppose dans le sujet, élu d'un côté, et accueilli de l'autre, un mérite particulier, et son caractère public commande l'estime et la considération. Lors de l'établissement d'un consul dans un port, le souverain dans les États duquel il se trouve, ordonne à toutes les autorités locales de le reconnaître, de le protéger et de le faire respecter.

Anciennement, comme de nos jours, il y avait deux espèces de consuls ; l'un était délégué par son gouvernement pour exercer une juridiction spéciale sur ses compatriotes et sur leurs affaires de commerce, sans qu'il pût avoir d'autre caractère que celui de magistrat et de fonctionnaire public : l'autre était un négociant qui pouvait joindre à sa profession particulière les attributions de consul.

Mais plusieurs motifs doivent faire désirer qu'un consul n'ait point d'intérêts dans le commerce. Son temps et son travail ne sont pas à lui ; mais bien à son pays et à son gouvernement auquel, semblable au voyageur d'Anacharsis, il doit communiquer tout ce qu'il y a de bon et

d'utile à connaître touchant les lois, les usages, les mœurs, les arts, le commerce et les manufactures du pays où il réside.

Ce n'est pas assez d'avoir le temps nécessaire pour remplir cette tâche, il faut encore le talent et les qualités que réclament des fonctions élevées. Il faut que le consul ait un caractère loyal, la réputation d'un homme d'honneur, un esprit cultivé, des manières affables; ses décisions doivent être prises avec mesure; mais une fois arrêtées, il doit les maintenir avec fermeté; il faut qu'il soit prudent et conciliateur; qu'il soit communicatif sur des objets d'un intérêt public, mais aussi d'une discrétion à toute épreuve sur les confidences qui lui auraient été faites.

Les fonctions d'un ministre sont incompatibles avec les détails des affaires consulaires et commerciales. Il n'est point permis à un Envoyé d'avoir correspondance directe avec les autorités qui doivent aux consuls des renseignemens sur des objets divers concernant la marine et le commerce. Tout ce qui est contraire aux usages diplomatiques devient le sujet d'un ridicule diplomatique. On surveille avec les yeux d'Argus les pas d'un ministre, on soumet à un scrutin sévère toutes ses paroles et toutes ses actions. L'influence qu'il exerce, par son caractère public, dans les

affaires particulières, excite naturellement la jalousie, et il ne saurait s'écarter de la voie diplomatique sans danger pour lui-même et pour son pays.

Les fonctions d'un consul diffèrent essentiellement de celles d'un ministre. Un consul est chargé des intérêts individuels et commerciaux de son pays, de poursuivre les réclamations des particuliers, les affaires des marins, et d'intervenir lors des saisies ou captures de navires. Son devoir principal est de constater les naissances, les mariages, et de délivrer les extraits mortuaires pour le civil; de donner des certificats de vie, de décider sur témoignages les cas douteux ou contestés du droit de bourgeoisie. Souvent il est chargé par les tribunaux de son pays, d'agir en qualité de commissaire pour éclairer les faits importans, ou les procès portés devant eux. Il est ordinairement chargé de ces sortes d'affaires, et il pourrait causer un grand préjudice s'il y mettait de la négligence ou s'il usait de partialité. Souvent il est requis d'examiner et de vérifier des affaires conduites par des agens qui n'ont point rempli les vues de ceux qui les avaient constitués. Dans ces sortes d'interventions, il est obligé de communiquer à la partie intéressée le résultat de ses recherches et de son enquête.

Il est aussi de son devoir de se rendre utile aux voyageurs, aux savans et aux littérateurs de la nation, autant que ses momens de loisir et les circonstances le lui permettent ; lors de leur arrivée, il doit leur fournir toutes les notions qui peuvent leur être utiles, faciliter leur correspondance, et leur communiquer les événemens qui se passent dans leur patrie.

On réclame souvent en secret les avis du consul, s'il n'est point négociant, sur les qualités morales et sur les facultés pécuniaires de ses concitoyens, soit dans le but d'un crédit à ouvrir ou d'une association à former. Il est aussi consulté par les étrangers qui désirent avoir des renseignemens sur la nature et sur la valeur des terres et des fonds publics de son pays ; sur la voie qui présente le plus de sécurité pour faire parvenir de l'argent, et se procurer les moyens de passage pour leurs pays respectifs.

Les étrangers l'appellent souvent comme médiateur, lorsqu'ils ont à se plaindre d'une injustice ou d'un acte de mauvaise foi.

Il est encore invité tous les ans, à rectifier le tableau statistique de la contrée où il réside, et qui doit être inséré dans les divers ouvrages périodiques.

Il est obligé, à la réquisition des parties, de

délivrer des extraits des documens que l'on avait déposés dans la chancellerie du consulat. Il légalise les signatures et les déclarations; il dresse, il enregistre les procurations, les obligations ou billets, et tous les autres actes qui doivent être revêtus d'un caractère authentique.

Les consuls correspondent avec leur gouvernement sur tous les objets qu'ils jugent assez importans pour fixer son intérêt. Ils lui communiquent les renseignemens qu'ils ont recueillis dans leurs relations avec les directeurs et les professeurs des établissemens publics; enfin, ils l'instruisent des inventions et des perfectionnemens dans les manufactures, l'agriculture, et dans tous les arts utiles.

Il est facile de concevoir que les fonctions de consul doivent perdre de leur indépendance, lorsque ceux qui en sont investis se livrent à des opérations commerciales; aussi le gouvernement français, dont l'exemple a été suivi par plusieurs puissances, a-t-il interdit le négoce à ses agens consulaires, et leur a-t-il attribué un traitement régulier, indépendamment des différens droits qu'ils perçoivent, comme les consuls de tous les pays, sur les actes de leur chancellerie.

Chez les autres nations, on choisit pour l'ordinaire des négocians domiciliés dans les diverses

localités où l'établissement de consulats est jugé nécessaire. Les droits honorifiques qui sont attachés à ces emplois, et les avantages pécuniaires que l'usage leur attribue, suffisent pour les faire vivement rechercher.

L'étendue du pouvoir des consuls, leurs immunités et droits personnels, sont en général réglés par la coutume ou par les traités; mais souvent aussi ces différens droits sont modifiés par des ordonnances du gouvernement qui les a constitués.

Mais on a souvent agité la question si les consuls faisaient partie ou non des agens diplomatiques; ce n'était, à vrai dire, qu'une dispute de mots. Il est évident que les consuls sont sous la protection spéciale du droit des gens; sans doute ils ne jouissent pas des droits accordés aux Envoyés, ils peuvent être sujets de l'État où ils résident; ils sont soumis à sa juridiction, à sa police, aux impôts; mais on ne saurait leur contester les priviléges nécessaires pour exercer leur emploi. Le consul ne peut donc être assujetti aux charges civiles qui l'empêcheraient de s'acquitter de ses fonctions.

Les différentes dénominations de consul-général, de consul et de vice-consul, sont fondées, lorsque ce ne sont pas de simples titres, soit sur la prééminence et l'inspection sur plusieurs places,

soit sur l'étendue du district, ou enfin l'importance du poste.

Hors de l'Europe, et principalement dans les échelles du Levant, les agens consulaires jouissent de grands privilèges. Ils y sont assimilés aux Envoyés, non-seulement pour l'inviolabilité, mais aussi pour l'exterritorialité; ils exercent même une sorte de juridiction à l'égard de leurs compatriotes et d'autres Européens qui se seraient mis sous leur protection : aussi sont-ils formellement accrédités, et traités comme ministres publics. Cependant les consuls qui résident dans les ports de l'empire Ottoman, sont subordonnés aux ministres de leurs gouvernemens respectifs.

En Europe, ils ont le droit de décorer leur demeure des armes de leur souverain.

III. — EXPOSITION DU SYSTÈME CONSULAIRE FRANÇAIS.

Les consuls ont été institués pour protéger le commerce et la navigation des Français dans les pays étrangers, pour prononcer sur les différends qui peuvent s'élever entre eux, et fournir au gouvernement les documens qui doivent le mettre

à portée d'assurer la prospérité du commerce extérieur.

Dans l'origine de ces établissemens par les Français, les armateurs faisaient choix de consuls pris parmi la classe des officiers ou capitaines de navires de commerce. Ils s'étaient réservé le droit de les destituer; mais ces fonctions étant ainsi trop dépendantes du caprice des armateurs, les consuls prétextèrent de cet inconvénient, et, pour se perpétuer dans leur gestion, se mirent sous la protection immédiate du roi, qui, les plaçant sous la surveillance de la marine, les fit commissionner.

Par son ordonnance du mois d'août 1681, Louis XIV précisa les droits, prérogatives et devoirs des consuls; il en fit des officiers directement dépendans de son choix.

Diverses ordonnances ont établi ensuite dans l'institution des consuls une hiérarchie, une gradation de pouvoirs et d'avancemens tels, qu'on ne pouvait parvenir au grade de consul-général, qu'après avoir rempli les fonctions de consul particulier, et avoir donné des preuves de lumières, d'intégrité et d'expérience; enfin, il fallait, avec une probité sans tache, avoir rendu des services distingués à l'État.

—Les établissemens français dans les échelles du

Levant et de Barbarie, sont divisés en consulats généraux, consulats et vice-consulats, conformément aux États qui sont arrêtés par le roi.

On choisit ordinairement les consuls-généraux parmi les consuls, ceux-ci parmi les vice-consuls, et les vice-consuls parmi les élèves vice-consuls.

Nul ne peut se dire consul ou vice-consul qu'il ne soit commissionné par le roi.

Les consuls français dans les échelles du Levant, dans les régences barbaresques, et dans presque tous les ports de l'Europe, jouissent des priviléges les plus étendus.

Pour que cette prérogative ait lieu, le souverain dans l'État duquel il doit exercer ses fonctions, sur la demande de l'ambassadeur de France, leur délivre l'expédition des *barats* ou *exequatur* nécessaires, afin que les consuls ou vice-consuls soient considérés comme ministres publics. Il est à remarquer que, dans le barat, le grand-seigneur les qualifie de *baliosbey*, dénomination qui équivaut au titre d'ambassadeur, et leur en transmet les prérogatives. Cependant on leur accorde plus ou moins de distinctions ou d'honneurs, suivant les diverses contrées où ils sont établis.

A l'arrivée d'un consul, l'ancien consul, ou à son défaut le chargé d'affaires du consulat, convoque l'assemblée générale de la nation pour y

faire la publication des provisions du nouveau consul, que le chancelier enregistre dans la chancellerie du consulat.

Les mêmes formalités sont remplies dans les consulats de Barbarie, après que les consuls, chargés des affaires du roi, ont présenté leurs lettres de créance aux princes auprès desquels ils sont venus résider.

Les consuls une fois admis, ainsi que nous l'avons dit, exercent dans leur département la justice sommairement et sans frais, y dirigent la police conformément aux édits, déclarations, lettres-patentes, ordonnances, règlemens de sa majesté, et arrêts de son conseil.

Ils veillent avec attention à l'exécution des capitulations avec la Porte-Ottomane, et des traités avec les princes de Barbarie.

Lorsque les décisions de sa majesté leur sont transmises par les ministres, ils les font publier dans une assemblée nationale, et les font enregistrer dans la chancellerie de leur consulat.

Ils doivent rendre un compte exacte de toutes les affaires à leur ministre, et se conformer aux ordres qu'il lui plaira de leur donner.

Ceux qui résident aux échelles du Levant doivent informer l'ambassadeur de sa majesté, à Constantinople, de tout ce qui se passe d'impor-

tant dans leur département, et ils ont recours à ses offices et à sa protection dans toutes les occasions.

S'il arrive des circonstances majeures et pressantes qui n'auraient pas été prévues par les ordonnances et instructions de sa majesté, ils sont autorisés à s'adresser à l'ambassadeur, qui leur donne les instructions et les ordres provisoires qu'il juge convenable, ce dont il rend compte au ministre, ainsi que des motifs qui les ont déterminés.

Les consuls doivent aussi faire connaître au ministre, à la fin de chaque année, les affaires qui sont terminées et celles qui ne le sont pas encore.

Pour y parvenir, ils doivent tenir bon et fidèle mémoire des affaires importantes de leurs consulats.

A cette époque, ils doivent également dresser un mémoire sur la situation de la navigation et du commerce de sa majesté dans leur département: ils l'adressent au ministre; ils doivent y développer les moyens qui leur paraissent les plus propres à procurer au commerce et à la navigation les avantages et l'extension dont ils sont susceptibles.

Tous les trois mois, ils doivent envoyer l'état

du commerce d'entrée et de sortie de leur département, et un état général à la fin de chaque année.

Ils doivent informer exactement le ministre de l'arrivée de tous les vaisseaux et autres bâtimens français qui abordent dans les ports de leur département; ils lui en adressent tous les trois mois un état, et à la fin de chaque année, un état général, dans lequel ils font mention des bâtimens dont les congés sont expirés.

Ils veillent à ce que les officiers de leur département remplissent les fonctions de leur emploi avec exactitude; et, à la fin de l'année, ils rendent compte au ministre de la conduite, des talens, de l'application et des mœurs desdits officiers. Ils dressent, à cet effet, un état, dans lequel ils comprennent également l'âge et l'ancienneté des services de chacun : cet état est certifié et signé par eux.

Sa majesté leur défend d'accepter aucun titre de la part des puissances étrangères;

De percevoir aucun droit, sous quelque dénomination et prétexte que ce soit;

D'imposer la nation, ni de faire aucun emprunt sans en avoir préalablement obtenu la permission du roi, ou du moins, en cas d'urgence, sans y être autorisés dans une assemblée générale convoquée à cet effet, et où l'on aura développé

et discuté les causes qui nécessitent cet emprunt ;

Il leur est encore défendu, sous peine de révocation, de faire aucun commerce directement ou indirectement ;

D'emprunter aucune somme des Turcs, Maures, Grecs, Juifs, et autres sujets du Grand-Seigneur et des princes de Barbarie ;

De se marier sans en avoir obtenu l'agrément.

Enfin, les consuls, dans le Levant et en Barbarie, ne peuvent s'absenter de leur département, sans en avoir obtenu la permission de sa majesté.

Avant de s'absenter, le consul doit appeler le vice-consul de son département qu'il juge le plus capable, pour venir remplir ses fonctions, et il envoie l'élève vice-consul de service près de lui pour remplir l'emploi du vice-consul qu'il a appelé. Si le consul qui s'absente n'a pas de vice-consul dans son département, l'élève qui est auprès de lui remplit les fonctions consulaires.

Lorsque le consul est appelé à la retraite, ou pour passer à une autre destination, il doit laisser la correspondance et tous les autres papiers concernant le service, dont il était chargé, à l'officier qui vient le remplacer : ils en dressent ensemble un inventaire, dont il est fait trois copies qu'ils signent ; l'une est envoyée au ministre ;

l'autre est gardée par l'officier remplacé, pour lui servir de décharge, et la troisième est jointe aux papiers du consulat.

Lorsque le consul reçoit des ordres pour s'absenter momentanément du lieu de sa résidence, ou qu'il est obligé d'en partir avant l'arrivée de l'officier destiné à le remplacer, il doit laisser les papiers dont il est chargé, avec leur inventaire, à l'élève vice-consul résidant sur l'Échelle, et à défaut, il dépose les papiers et inventaire à la chancellerie, pour être remis à l'officier destiné à remplir ses fonctions.

En cas de mort d'un consul, l'élève vice-consul employé sur l'Échelle, doit en informer le plus ancien vice-consul du département, pour qu'il vienne remplir l'intérim, et, en attendant, il est chargé des affaires du consulat. A l'arrivée du vice-consul, l'élève vice-consul doit aller le remplacer; et, dans le cas où il n'y a dans le département du consul mort, aucun vice-consul, l'élève reste chargé des affaires jusqu'à l'arrivée des ordres du ministre.

Après le décès d'un consul, il est fait par le chancelier un inventaire des papiers du consulat, en présence de l'élève vice-consul et des députés de la nation, pour être, lesdits papiers, remis à l'élève, avec copie conforme dudit inven-

taire; et s'il n'y a pas d'élève vice-consul, ils doivent être déposés en chancellerie, et remis ensuite à celui qui vient exercer les fonctions de consul.

Dans les autres États de l'Europe, les consuls français ont plus ou moins de privilèges, suivant la stipulation des traités. Les autorités du lieu où ils résident n'ont aucune juridiction sur eux; ils ne sont point soumis au culte, aux usages, aux lois du pays; leur gouvernement seul connaît des délits dont ils peuvent être accusés, et les juges naturels de leur patrie les jugent.

Par le seul fait de leur admission comme consuls, la puissance qui les admet leur doit protection; et par conséquent, toute la sûreté, la liberté et toutes les prérogatives que les ministres accrédités ont lieu d'attendre de l'observation du droit des gens; leur maison est un asile sacré, inaccessible, en faveur des nations et des chrétiens étrangers qui s'y réfugient, même à l'égard des Maures et des Musulmans. Lorsqu'un consul ou un vice-consul arrive dans l'Échelle où il doit résider, il fait prévenir de son arrivée l'officier chargé des affaires du consulat, pour qu'il fasse les démarches nécessaires, afin d'être reçu dans les pays suivant les usages qui y ont cours.

Dès qu'un consul est installé dans ses fonctions,

l'étiquette, la bienséance exigent qu'il fasse une visite solennelle au ministre du souverain de sa résidence, et, en cas d'absence, au gouverneur ou au commandant de la ville. Eu ce cas, devant marcher avec le corps de sa nation, il le convoque, et, à la suite de cette convocation, les nationaux se rendent chez lui en habit décent pour l'accompagner. L'ordre de la marche est réglé de la sorte par le consul : les drogmans, en partant de la maison consulaire, se mettent à la tête du cortége ; ils sont suivis par les négocians ayant à leur tête les députés ; après les négocians, viennent les capitaines des bâtimens marchands et les commis ; ensuite toutes les personnes attachées à la nation : ce cortége reconduit le consul chez lui dans le même ordre.

Les consuls, vice-consuls, les élèves vice-consuls et les chanceliers ont seuls le droit de porter l'épée, sauf les personnes à qui leur grade militaire ou leurs fonctions particulières le permettent.

Comme il se forme quelquefois des attroupemens de Mahométans, de Maures et de renégats que le fanatisme rend souvent téméraires contre les chrétiens de tous les rangs, on est dans l'usage d'accorder aux consuls, par mesure de sûreté, dans les états de l'empire Ottoman, surtout dans

le Maroc et dans la Barbarie, une garde d'honneur prise parmi les gardes du Grand-Seigneur, celles du dey, du bey ou du gouvernement. Cette garde étant à la disposition du consul, il est le maître de la commander pour son escorte.

Pendant les visites, le même ordre de préséance que nous avons indiqué doit être observé, à l'exception des drogmans qui viennent se placer sans distinction parmi les négocians; si leur ministère devient nécessaire, ils prennent alors la place la plus convenable pour remplir leurs fonctions.

Toutes les fois que le corps de la nation est convoqué pour une cérémonie publique, aucune personne ne peut se dispenser d'y assister, sous peine d'une amende de 30 francs.

Lorsqu'un bâtiment du Roi mouille dans les échelles du Levant ou de Barbarie, le commandant envoie à terre un officier de l'état-major, pour prévenir le consul de son arrivée. Dès que le consul a reçu cet avis (ou le vice-consul, s'il n'y a pas de consul), il doit faire la première visite au commandant: à cet effet, lorsque le temps le permet, il se rend à son bord, accompagné des officiers du consulat et du corps de la nation.

Le canot qui conduit le consul ou celui qui

le représente, porte le pavillon de France à l'arrière.

En débordant du vaisseau commandant, les consuls du Levant doivent être salués de neuf coups de canon après leur première visite, et les vice-consuls de sept coups.

Dans la Barbarie, les consuls, vice-consuls (ou toutes autres personnes chargées des affaires de sa majesté), sont salués indistinctement de neuf coups de canon.

Comme le commandant qui a reçu la visite du consul, ou du vice-consul, ou de l'élève vice-consul, doit la rendre, il fait prévenir le consul, ou le vice-consul, ou l'élève vice-consul, de l'heure à laquelle il descendra à terre pour rendre la visite; il est accompagné d'une partie de son état-major. Le consul lui envoie au lieu du débarquement un drogman pour lui servir d'interprète, et un janissaire pour l'accompagner; et si le commandant est officier général, il est reçu à son débarquement par tous les officiers du consulat, qui l'accompagnent chez le consul.

Dès que le consul a reçu l'avis du débarquement et de la visite, il convoque chez lui le corps de la nation, pour y recevoir l'officier commandant.

Après la visite, il indique au commandant celles qu'il a à faire ou à rendre, suivant les usages de

l'Échelle. Si le consul et l'élève vice-consul se trouvent ensemble dans des cérémonies publiques, l'élève ne prend aucun rang.

Comme les visites ne doivent avoir lieu qu'autant que le commandant pourra descendre à terre, et qu'il peut en être empêché par une maladie épidémique, telle que la peste, la fièvre jaune, ou toute autre circonstance, les consuls, ayant des soupçons de peste, ou de tous autres accidens, doivent avoir l'attention, dès que les vaisseaux du roi sont en vue, d'expédier un bateau au commandant, pour l'instruire de l'état du pays. Ce bateau doit porter au bout de son mât, ou au bâton de pavillon, une flamme rouge : en ce cas, le bateau se place de manière à ne point communiquer avec l'équipage du bâtiment. Lorsque le commandant du vaisseau a reconnu le signal, et a vu se placer le bateau, il doit faire descendre du bord un seau rempli de vinaigre, pour que celui qui apporte les dépêches puisse les jeter dedans.

En cas de peste ou autre contagion dans la résidence, le consul ne peut exiger ni enjoindre au chirurgien de s'enfermer avec lui ; il ne peut priver la nation de son ministère, qui est public.

Il est d'usage que les jours de Pâques, Pentecôte, Assomption, Saint-Louis, la Toussaint et

Noël, comme à l'occasion d'un *Te Deum*, ou de toutes autres circonstances extraordinaires, le corps de la nation se rende en habit décent chez le consul, pour l'accompagner à l'église ou à la chapelle consulaire, et le reconduire après le service divin.

En arrivant à l'église, le consul ou vice-consul, ou l'élève vice-consul, lorsqu'il remplit les fonctions de consul ou de vice-consul, occupe la place de distinction dans l'église ou la chapelle, et, dans les fêtes solennelles, il reçoit l'eau bénite, l'évangile à baiser, l'encens et le flambeau des mains des ministres de l'autel.

Les consuls et vice-consuls ont la faculté de faire placer leurs épouses à côté d'eux, même sur leur prie-dieu; mais, dans aucun cas, elles ne reçoivent les honneurs à l'église. En cas d'absence ou d'empêchement de leurs époux, elles peuvent prendre la même place qu'elles occupent lorsque leurs maris sont présens.

Les consuls-généraux, consuls et les vice-consuls, dans les échelles du Levant et de Barbarie, doivent protéger les prêtres séculiers et réguliers qui s'y trouvent à titre de missionnaires, curés, desservans et chapelains français, ainsi que tous les religieux qui sont sous la protection de la France; ils sont chargés spécialement de les faire

jouir des égards dus à leur caractère, et des privilèges qui leur sont accordés par les capitulations avec la Porte-Ottomane.

Mais, s'il s'en trouvait quelqu'un qui fût capable de compromettre son caractère sacré, et d'avilir le nom de Français, il doit être surveillé par le consul, qui peut même ordonner son renvoi en France, d'après l'article 137 de l'ordonnance de 1781 : en ce cas, le consul doit faire connaître au Ministre des affaires étrangères les motifs qui l'ont déterminé à donner cet ordre.

Les consuls et vice-consuls doivent encore faire tout ce qui dépend d'eux pour entretenir la subordination des religieux envers leurs supérieurs ; ils doivent aussi veiller à ce que les religieux français y fassent le service. Si ces religieux apportent de la tiédeur ou de la négligence dans leurs fonctions, les consuls et vice-consuls doivent en rendre un compte fidèle au Ministre des affaires étrangères et au ministre des affaires ecclésiastiques.

Ils doivent aussi veiller à ce que la messe nationale se dise à neuf heures du matin, depuis Pâques jusqu'à la Toussaint ; et à dix heures, depuis la Toussaint jusqu'à Pâques.

Après avoir indiqué les divers devoirs et prérogatives des consuls, ainsi que leurs obligations, nous ferons remarquer que, lorsqu'un pacha ou

un gouverneur arrive dans le lieu où le consul fait sa résidence, le consul doit lui faire une visite, et se faire accompagner, ainsi que nous l'avons dit précédemment, par les officiers attachés au consulat, par les drogmans et le corps des marchands de la nation, et se faire escorter par sa garde.

Si la ville de la résidence du gouverneur n'est pas la même que celle que le consul habite, et qu'elle soit dans son département, il lui doit envoyer son drogman, ou le commandant de sa garde, pour le complimenter au nom du souverain qu'il représente; il en est de même si le gouverneur ne fait que passer dans son département consulaire.

Il en est autrement si un officier inférieur au grade de gouverneur fait son entrée dans la ville : cet officier doit sa première visite au consul, qui le reçoit entouré du corps de sa nation et de ses gardes. Le consul ou vice-consul doit ensuite rendre sa visite dans les vingt-quatre heures, accompagné du même cortége.

Lors d'un avénement au trône, lors d'un anniversaire, ou à la naissance d'un prince ou d'une princesse de la famille régnante, ou enfin pour célébrer une victoire, ou les fêtes de la paix, les

consuls doivent présider aux démonstrations de la joie publique.

En Orient, ils doivent illuminer pendant trois nuits leurs palais, arborer leur pavillon, et distribuer des rafraîchissemens à tous ceux qui se présentent, quels que soient leur nation, leur culte et leur profession. Le consul français, en pareille circonstance, renouvelle l'ancien usage de la monarchie, de faire des distributions sur les places publiques.

Il fait distribuer, à la porte de son palais, des fruits, des couscoucou et des pains d'une livre, des tranches de bœuf, de lion ou de sanglier rôti.

Pendant que ces distributions se font, les consuls doivent aller avec leur cortége féliciter le pacha ou dey sur l'heureux événement duquel on se réjouit, et exprimer la satisfaction de leur souverain par des festins, suivis de bals et de feux d'artifice; les fonds appartenant à la caisse du consulat fournissent aux frais de ces fêtes, et ils sont réglés par deux députés de la nation.

Quand un consul meurt, ses collègues arborent sur leur palais le pavillon noir, vont à son enterrement avec leur cortége ordinaire.

Mais en cas de guerre entre deux nations belli-

gérantes, les égards publics cessent; si elle est déclarée avec la puissance auprès de laquelle le consul réside, il doit quitter les États de cette puissance ennemie, dans les pays où le respect dû à son caractère lui en laisse la liberté.

Des vice-consuls. — Nous avons vu précédemment de quelle manière les consuls étaient remplacés par les vice-consuls. Il nous reste à préciser les obligations qu'ont à remplir les derniers.

Tout vice-consul, employé dans le département d'un consul, est subordonné audit consul.

Il rend compte des affaires de son Échelle au secrétaire d'État ayant le département des affaires étrangères, et au consul du département. Il demande les ordres de celui-ci dans toutes les affaires importantes.

On ne peut être nommé consul qu'après avoir été employé trois ans en qualité de vice-consul.

Nous avons déjà fait remarquer qu'en cas d'absence ou de mort d'un vice-consul, il est remplacé par l'élève vice-consul qui est de service auprès du consul du département.

Enfin, toutes les dispositions relatives aux consuls sont d'ailleurs communes aux vice-consuls pour tous les cas sur lesquels sa majesté n'a pas statué autrement.

Des élèves vice-consuls. — Suivant l'ordonnance du roi du 15 décembre 1815, et celle du 11 juin 1816, les élèves vice-consuls doivent être placés près des consuls-généraux, tant dans le Levant que dans les autres pays de consulats; le nombre est fixé à douze. Ils sont examinés par les personnes que le Ministre des affaires étrangères désigne.

Pour être admis postulant élève vice-consul, il faut justifier, par pièces authentiques, avoir atteint l'âge de vingt ans, et ne pas en avoir plus de vingt-cinq;

Avoir terminé ses études dans la faculté des lettres, et suivi le cours de droit professé à Paris sur le code de commerce.

Les postulans doivent en outre posséder, au moins, l'une des trois langues allemande, anglaise, ou espagnole.

Être instruits de l'arithmétique comprise dans le cours de Bezout, et avoir les notions de géométrie et trigonométrie, au point convenable pour le jaugeage des navires, pour l'art de lever les plans, et pour la détermination absolue des lieux, afin de classer leur latitude et leur longitude.

Ils doivent y joindre une écriture régulière, et savoir suffisamment le dessin pour les levées des plans.

Les études spéciales des élèves ont pour objets :

1° La connaissance de ce qui constitue l'office de consul, l'analyse des ordonnances, règlemens et instructions qui se rapportent aux fonctions de consuls, soit dans leurs relations avec l'autorité étrangère, soit dans l'exercice de la justice et de la police envers les nationaux, négocians, navigateurs et autres, soit dans la partie administrative qui peut leur être déléguée, relativement à nos établissemens commerciaux de la marine.

2° La connaissance des intérêts commerciaux de la France, à l'égard des pays où ils résident; ils doivent étudier et analyser les ouvrages les plus recommandables en matière de commerce et d'économie politique; les ouvrages de statistique faits sur la France et le pays de leur résidence; les institutions, les lois et règlemens d'administration du même pays, qui se rapportent directement ou indirectement au commerce; les traités et conventions de commerce faits par cette puissance avec les autres peuples, et notamment avec la France.

Les élèves doivent apprendre la langue du pays de leur résidence, ou s'y perfectionner s'ils la savent déjà. Ceux qu'on envoie au Levant doivent s'appliquer à l'étude des langues grecque et tur-

que; leurs progrès doivent être constatés par les drogmans de l'Échelle, ainsi qu'il est prescrit par l'ordonnance du 3 mars 1781, art. 44.

Cet examen est fait en présence du consul à la fin de chaque année; après l'examen, les drogmans dressent une attestation de l'intelligence, de l'application, et des progrès que les élèves ont montrés dans l'examen : ils signent ladite attestation, et la remettent au consul qui la transmet au Ministre.

Les élèves doivent assister les consuls-généraux dans l'exercice de leurs fonctions, toutes les fois que ceux-ci le jugent convenable; ils peuvent remplir quelques unes de ces fonctions, d'après leurs ordres et sous leur direction : ils sont ordinairement employés à la transcription de la correspondance et des mémoires.

A la fin de chaque année, le secrétaire d'État au département des affaires étrangères désigne un sujet sur lequel les élèves doivent rédiger un mémoire, qui doit être adressé par le consul au Ministre dans le courant du mois d'août suivant. Ce mémoire doit servir à fixer l'opinion du Ministre sur la capacité et l'application de l'élève : celui-ci ne saurait donc mettre trop de soins à se rendre capable d'en présenter un qui puisse le faire remarquer, afin, qu'après avoir passé deux ans en

sa qualité d'élève, il puisse être préféré; car ici l'avancement ne se donne pas à l'ancienneté, mais bien au degré supérieur de capacité ou de bonne conduite religieuse et sociale; en un mot, la préférence est due à l'élévation de l'esprit et du caractère, qui doit décorer des hommes destinés à servir le roi, et à faire honorer le nom français chez les nations étrangères.

Les élèves vice-consuls sont placés sous l'autorité et la direction des consuls-généraux et consuls près desquels ils résident. Ils doivent se maintenir à leur égard dans la subordination la plus exacte.

Pour mettre les élèves à portée d'acquérir des connaissances générales sur l'administration des consulats, sa majesté peut les faire passer successivement d'un département à un autre.

MM. les élèves vice-consuls doivent bien se pénétrer de l'importance des fonctions auxquelles ils sont destinés, et des obligations qu'ils ont à remplir pour être par la suite de bons consuls.

Nous ne saurions trop leur faire remarquer que, par de laborieuses études, ils peuvent se rendre très utiles à leur souverain et à la nation qu'ils représentent; ils doivent surtout s'attacher à bien connaître et à bien apprécier les principes qui fondent la prospérité des nations, afin de pouvoir, dans la suite, indiquer les moyens généraux qui

peuvent nous faire atteindre au plus haut degré de ce bien-être ; afin de pouvoir, en particulier, et dans la sphère de leurs fonctions, employer ceux de ces moyens qui leur paraîtront susceptibles d'approcher de ce but.

Les élèves vice-consuls doivent, nonobstant ce qui a déjà été dit, observer soigneusement la forme, l'administration, la culture, le commerce du gouvernement qu'ils habitent, et des pays circonvoisins. Leurs vues doivent s'étendre principalement sur le commerce; en sorte qu'ils s'informent avec soin de la quantité et des prix de toutes les denrées qui croissent dans le pays, ou y sont entreposées, et qu'ils portent un œil investigateur sur les produits de ses fabriques, et sur les procédés qui y sont employés.

Au sujet des marchandises entreposées, ils doivent s'informer exactement de celles qui viennent de près ou de loin, par mer ou par terre; remarquer, dans les échelles du Levant, si c'est par caravannes, et combien il en vient chaque année; de combien de bêtes de charge elles sont composées; de quelle qualité sont les marchandises qu'elles apportent, et en quelle quantité.

Ils doivent s'informer si les naturels ou les sujets du même prince font quelque commerce par mer, soit pour apporter les marchandises ou denrées

nécessaires à la consommation, soit pour transporter celles qui y croissent, ou qui sont apportées des autres pays.

Si les naturels ou les autres sujets du même prince ne font aucun commerce, les élèves vice-consuls doivent rechercher quelles sont les nations qui y suppléent, avec quelles quantités et qualités de vaisseaux, de quelle sorte ils sont, et quelles marchandises ils apportent et importent;

Quels avantages ils en retirent, et quel est l'emploi de leurs vaisseaux, soit qu'ils ne servent qu'à apporter de leur pays et y rapporter des marchandises, ou qu'ils soient employés à faire le commerce de port en port dans les États du même prince, en attendant leurs charges; et, si diverses nations y font le commerce, ils doivent s'étudier à distinguer les différentes manières dont elles le font, et les avantages qu'elles en retirent; apprécier à ce sujet leur supériorité relative, et quels en sont les causes et les résultats. Ceci est surtout nécessaire à l'égard des pays où le commerce de transit, qui se fait par mer, est considérable, comme en Espagne, en Portugal, en Italie, et particulièrement à Gènes, Naples, Venise, Trieste, Livourne, etc.

Ils doivent encore étudier la valeur, le poids et le titre de la monnaie qui a cours dans chaque

pays ; s'il y a change ou non, comment et à quel taux il s'opère, et y suivre tous les mouvemens que le cours des monnaies et du change éprouve annuellement.

Ils doivent savoir quelle quantité de monnaie passe de France et d'Italie dans le Levant, et rechercher les moyens d'empêcher cette exportation qui nous appauvrit toutes les années.

Il leur est encore utile de connaître les différens prix, titres, effigies, lieux de fabrique des marchandises, et les différentes nations qui en importent au Levant ; quelle en est la quantité, et les résultats plus ou moins avantageux de leur vente.

Ils doivent aussi s'assurer s'il existe des bois de construction et des mâts, en connaître l'espèce et la hauteur ; s'informer si les arbres qui en produisent sont communs, s'ils pourraient aisément être transportés ; en un mot, prendre des informations aussi précises qu'ils le peuvent.

Des agens des consuls. — Les consuls sont autorisés, dans les échelles du Levant et de Barbarie, à nommer des agens dans les lieux de leur département où il n'y a pas de vice-consuls, et cela, lorsque le service et l'intérêt du commerce l'exigent.

Dans ce cas, ils informent le Ministre du choix qu'ils ont fait, et des motifs qui les ont déterminés, afin d'obtenir son agrément. Les agens sont choi-

sis, autant que possible, parmi les négocians, dans les lieux où il y a des établissemens de commerce.

Ces agens doivent rendre aux Français tous les bons offices qui peuvent dépendre d'eux. Ils veillent aussi à l'exécution des ordonnances de sa majesté. Ils informent les consuls de tout ce qui se passe dans le lieu de leur résidence, et se conforment, au surplus, aux ordres qu'ils en reçoivent.

Ils ne peuvent percevoir aucun droit ou rétribution, à quel titre que ce soit, et sous quelque prétexte que ce puisse être.

Il leur est défendu de porter aucune espèce d'uniforme, à moins qu'ils n'aient un grade militaire.

Des chanceliers. — Conformément à l'ordonnance du mois d'octobre 1821, sa majesté nomme les chanceliers; laissant toutefois aux consuls, dans les résidences où elle n'a pas jugé à propos de nommer à l'exercice de la chancellerie, la faculté d'y pourvoir eux-mêmes.

Le chancelier, en matière politique ou administrative, remplit les fonctions de secrétaire; il est le conservateur des archives, lois, ordonnances, et autres actes de l'autorité. Quand le consul remplit les fonctions judiciaires, le chancelier exerce celles de greffier.

L'article 31 de l'ordonnance du 24 mai 1728

fait défense aux Français de passer, à l'étranger, aucun acte par-devant les notaires publics des lieux, à peine de nullité; ils sont obligés de les passer par-devant le chancelier, qui est tenu de les recevoir, de les collationner, et de certifier toutes les pièces et actes qui lui sont présentés, tant pour les députés de la nation en exercice, que pour les Français négocians, passagers, capitaines, maîtres, patrons et matelots, et de leur en délivrer des expéditions en forme.

Les actes passés pour les Français ou autres dans le département de Cadix, ne peuvent faire foi dans le royaume de France, s'ils ne sont légalisés par le consul, ainsi qu'il est prescrit par l'ordonnance de 1681.

Ainsi les actes qu'il fait, ont en France la même force que ceux des notaires et greffiers du royaume.

C'est aussi à la chancellerie que se font les dépôts des actes de naissance, de décès, de l'état civil en général, ou des testamens reçus par les capitaines ou l'écrivain public, pendant la traversée d'un navire qui aborde en pays étrangers.

Le consul-général ou vice-consul en résidence reçoivent le serment de leur chancelier, suivant l'ordonnance du 8 août 1814. A la suite de ce serment, ils lui confient la garde du sceau, et le droit de sceller les actes consulaires.

Des drogmans employés dans le levant. — Les drogmans sont choisis parmi les élèves entretenus au Levant. Ils sont nommés provisoirement aux places vacantes dans les échelles du Levant, par l'ambassadeur du roi à la Porte-Ottomane, qui rend compte de leur nomination au ministre, pour obtenir l'agrément de sa majesté.

Pour la nomination desdits drogmans, et pour leurs avancemens successifs, on n'a égard qu'au mérite ; mais à mérite égal, les plus anciens sont toujours préférés.

Le premier drogman de France à la Porte, a le brevet de secrétaire-interprète de sa majesté.

Les drogmans doivent exécuter, sous peine de révocation, les ordres qui leur sont donnés pour le service par l'ambassadeur du roi à Constantinople ; et dans les autres Échelles, par les consuls et vice-consuls.

Ils rendent compte à l'ambassadeur et aux consuls ou vice-consuls des affaires qu'ils ont traitées auprès des puissances du pays, des propositions et des réponses qui leur ont été faites ; ils doivent rendre fidèlement les paroles qu'ils ont été chargés de porter de part et d'autre, et mettre la plus grande exactitude dans les traductions qu'ils font, sous peine de punition.

Il leur est défendu, sous peine de révocation,

de faire aucun commerce, directement ou indirectement; d'emprunter aucunes sommes des Turcs, Maures, Grecs, Juifs et autres sujets du grand-seigneur et des princes de Barbarie, et de se marier sans la permission du roi.

Il est accordé aux drogmans une retraite, conformément à l'ordonnance de sa majesté du 19 novembre 1823.

DES DROGMANS EMPLOYÉS EN BARBARIE, ET DES ÉLÈVES DESTINÉS A REMPLIR LES PLACES DE DROGMANS. — Le Ministre de sa majesté choisit, parmi les drogmans du Levant, ceux qu'il juge les plus propres pour être employés en Barbarie; une fois nommés, ils sont tenus de se conformer à tout ce que nous avons fait connaître pour les drogmans dans les échelles du Levant.

L'éducation des élèves drogmans doit être commencée en France et achevée dans le Levant.

Les élèves sont ordinairement choisis parmi les fils et les petits-fils des drogmans, ou, à leur défaut, parmi les neveux des secrétaires-interprètes de sa majesté pour les langues orientales. Ils ne sont admis en cette qualité que depuis l'âge de huit ans jusqu'à l'âge de douze ans.

Le Ministre des affaires étrangères pourvoit aux frais de leur éducation.

VIII. — DROIT D'ÉGALITE.

Puisque les hommes sont naturellement égaux, et que leurs droits et leurs obligations sont les mêmes, les nations composées d'hommes, et considérées comme autant de personnes libres, sont naturellement égales. La puissance ou la faiblesse ne produisent, à cet égard, aucune différence.

—

Il existe entre les nations une égalité parfaite, absolue, et qui préside à l'exercice des droits naturels qui sont leur partage, en tant qu'elles sont considérées comme personnes morales.

Ce principe établi, chaque État souverain a le droit d'entreprendre ce qui est compatible avec l'indépendance des autres, et dans les rapports mutuels, aucun n'a le droit de s'arroger des droits plus étendus ou exclusifs.

Ainsi, une nation ne peut exiger d'une autre des démonstrations positives d'honneurs ou de préférences; et elle ne saurait faire valoir, à l'appui d'une semblable prétention, des avantages tirés de l'étendue de son territoire, de sa population, de l'ancienneté ou de la forme de son gouvernement, de sa puissance militaire, etc. Mais les États peuvent renoncer, par convention,

en faveur d'autres États, aux droits résultant de cette égalité primitive.

Cérémonial étranger. — Le désir de conserver l'harmonie et de resserrer les liens entre les États, a donné lieu à des démonstrations d'égards, d'amitié ou de bienveillance, et a introduit une multitude de formalités relatives à la dignité, au rang, et à d'autres distinctions honorifiques des États, ou de leurs représentans, dont l'ensemble est désigné sous le nom de *cérémonial étranger*.

Il y a peu de conventions où l'on trouve des principes concernant le cérémonial; ils reposent la plupart sur le simple usage. Cependant, les nations les observent tout aussi scrupuleusement que s'ils étaient fixés par des traités.

Il semble d'abord, dans l'analyse philosophique, que le cérémonial soit assez insignifiant; mais on n'en juge pas de même, lorsqu'on songe que la dignité qu'on y porte exerce une influence réelle sur l'esprit des peuples, et que l'omission, par inadvertance, ou le refus d'observer ces *graves riens*, seraient regardés comme un outrage. D'ailleurs, toute profession relevée a des usages consacrés, qui présentent beaucoup moins d'inconvéniens que la confusion des rangs et la familiarité dans les relations politiques.

Le cérémonial, suivant les divers points auxquels il se rapporte, est distingué en cérémonial personnel des souverains ou de leurs représentans, cérémonial diplomatique; cérémonial de chancellerie ou relatif aux écrits; cérémonial maritime et de guerre.

Des honneurs royaux. — A l'époque où le cérémonial commençait à se former, les États les plus puissans de l'Europe avaient pour chefs des rois ou un empereur; d'une autre part, la religion faisait attacher une grande importance au sacre des souverains; il était donc naturel que la dignité impériale et royale fût considérée comme la plus éminente des dignités séculières, et que l'on attribuât à ceux qui en étaient revêtus, indépendamment de la diversité de leur puissance, des prérogatives extérieures, que l'on a toujours désignées, depuis, sous le nom d'*honneurs royaux;* c'est-à-dire, les honneurs conventionnels que l'on considère comme les plus distingués qui puissent être rendus à un État. Ils donnent le rang au-dessus de tous les États souverains qui n'en jouissent pas; certains droits de cérémonial, tels que l'usage de la couronne royale, du titre de Frère, à l'égard des autres souverains de même rang, et surtout le droit

exclusif d'envoyer des ministres du premier ordre ou ambassadeurs.

Quoique le titre d'honneurs royaux semble exclusivement indiquer les prérogatives attachées à la dignité impériale ou royale, ces attributs suprêmes appartiennent à des États qui n'ont point de rois pour chefs ; tels sont les grands-duchés, l'électorat de Hesse, et plusieurs des grandes républiques. Il y a, toutefois, quelques modifications pour ces dernières.

Chaque nation a le droit d'investir son chef de tels titres ou dignités qu'elle juge convenables, mais elle ne peut obliger les autres nations à les reconnaître. Cependant il se peut qu'une limitation de ce droit soit établie par des traités. Il est aujourd'hui d'usage, en général, que les souverains, lorsqu'ils prennent un titre supérieur, sollicitent d'abord la *reconnaissance* de ce titre de la part des autres souverains. Quelquefois cette reconnaissance n'est accordée que sous la réserve qu'aucune préséance ne s'ensuive. On convient aussi que l'usage ou le non usage de certains titres ne pourra devenir préjudiciable.

Un fait récent concernant la reconnaissance des titres, mérite d'être mentionné. L'électeur de Hesse-Cassel ayant manifesté le dessein d'éri-

ger ses États en royaume ; voici la résolution qui fut prise à cet égard, par les cinq puissances réunies aux conférences d'Aix-la-Chapelle. (*Protocole séparé, séance du* 11 *octobre* 1818.)

« La conférence ayant été informée de l'intention de S. A. R. l'électeur de Hesse, de prendre le titre de Roi, et ayant pris connaissance des lettres adressées par ce prince aux souverains pour obtenir leur consentement à cette démarche;

« Les Ministres des cinq cabinets réunis à Aix-la-Chapelle, prenant en considération que le but de leur réunion est de consolider l'ordre actuel des choses, et non pas de créer de nouvelles combinaisons ; considérant de plus, que le titre porté par un souverain n'est pas un objet de simple étiquette, mais un fait tenant à des rapports essentiels et à d'importantes questions politiques, sont d'avis qu'en leur qualité collective, ils ne sauraient prononcer sur cette demande ; pris séparément, les cabinets déclarent, qu'attendu que la demande de S. A. R. l'électeur de Hesse, n'est justifiée par aucun motif satisfaisant, il n'y a rien qui puisse les engager à accéder.

« Les cabinets prennent en même temps l'engagement de ne reconnaître à l'avenir aucun changement ni dans les titres des souverains,

ni dans ceux des princes de leurs maisons, sans en être préalablement convenus entre eux.

« Ils maintiennent ce qui a été statué à cet égard jusqu'ici par des actes formels. »

— On range les titres des souverains dans les cinq divisions suivantes :

1° Titres qui caractérisent les dignités ;

2° Titres de possessions ;

3° Les épithètes ;

4° Les titres de parenté ;

5° Les titres de courtoisie.

TITRES QUI CARACTÉRISENT LES DIGNITÉS. — Les titres qui caractérisent la dignité souveraine sont ceux de pape, d'empereur, de roi, de grand-duc, d'électeur, de duc, de prince, de république.

De tous les temps, le titre d'empereur a été regardé comme le plus éminent de tous, et en considérant les empereurs romains-germaniques, depuis Charlemagne, comme les successeurs des anciens maîtres du monde et comme chefs temporels de la chrétienté, on leur attribuait des prérogatives qui n'étaient pas bornées au rang seul, et tendaient à relever leur autorité. Mais, aujourd'hui, les rois ne reconnaissent plus que le titre impérial emporte par lui-même aucune prérogative.

Le sultan est depuis long-temps en possession du titre de Padischah ou empereur. De nos jours, les souverains de la Russie, en 1721, de l'Autriche en 1804, ont pris le titre impérial ; et quelques rois s'en sont aussi prévalus à certaines occasions.

Depuis la paix de Westphalie, le titre de roi est réputé égal à celui d'empereur, bien qu'autrefois, il ait été conféré par les premiers empereurs romains, par les empereurs bysantins, et romains-germaniques, ainsi que par le pape.

Dès le moyen âge, et dans les temps modernes, des princes souverains se sont attribué, de leur propre autorité, le titre de roi, et se sont couronnés eux-mêmes.

Les princes héréditaires, les héritiers présomptifs de la plupart des grands États portent le titre de *prince royal ;* d'autres sont désignés par des titres particuliers, tels, qu'en Angleterre, celui de *prince de Galles ;* en Espagne, de *prince des Asturies ;* dans les Pays-Bas, de *prince d'Orange ;* en Russie, de *grand-duc* ou *prince impérial*. Les fils aînés des princes souverains ne portent, pour la plupart, que le titre de *princes héréditaires*. Les autres enfans ou descendans des divers souverains portent, suivant l'usage adopté dans les différens États, les titres d'*archiducs*, tels que ceux

d'Autriche, de grands-ducs en Russie, de *ducs* en Bavière, de *prnices* en Saxe et en Prusse ; d'infans en Espagne et en Portugal.

TITRES DE POSSESSIONS. — Il dépend de la volonté de chaque souverain de spécifier dans ses titres les noms des différens États qu'il possède. Quelques uns réunissent dans leur grand titre une si longue série de possessions, que pour faciliter l'expédition des chancelleries, ils ont adopté un titre moyen et un petit titre, usités dans les affaires ordinaires.

Comme quelques souverains conservaient les titres de possessions qu'ils n'avaient point, et sur lesquelles ils avaient même quelquefois cessé de former des prétentions, et que, d'un autre côté, plus d'une puissance, en réservant ces titres, entretenait des prétentions sur des États qu'un souverain possédait réellement ; on a vu ces rivalités allumer des guerres ou faire échouer des négociations. Pour éluder toute difficulté et tout embarras, on introduisit l'usage d'insérer dans les traités un article séparé de *non præjudiciando*, par lequel on se garantissait, réciproquement, contre toutes conséquences à tirer des titres pris de part ou d'autre. Après la cession de la Norwège à la Suède, en 1814, le Danemark conserva pendant quelque temps les titres et armes de ce royaume.

Mais par une déclaration et contre-déclaration, ajoutées au traité entre ces deux puissances, du 1er septembre 1819, le Danemark a consenti à en abandonner l'usage, à des époques déterminées d'après la distance des lieux.

Des épithètes. — L'usage, ou les bulles du pape ont ajouté au titre de quelques têtes couronnées des épithètes particulières. Mais le roi de la Grande-Bretagne est le seul qui emploie lui-même ces épithètes dans ses titres; les autres se contentent de se les faire donner, surtout par les étrangers. Le roi d'Espagne a obtenu le titre de *roi catholique* en 1496; le roi de Portugal, celui de *roi très fidèle* en 1748; le roi de Hongrie, celui de *roi apostolique* en 1758; et le roi de France, celui de *roi très chrétien*. Le titre de défenseur de la foi se trouve depuis 1751 dans le grand titre d'état du roi d'Angleterre.

On peut encore regarder comme épithètes, le titre d'*autocrate* que prennent les empereurs de Russie, et celui de *Sublime-Porte* attribué à l'empire Ottoman.

Titres de parenté. — Le cérémonial a introduit dans le style diplomatique, un double usage des titres qui caractérisent les liens du sang. On s'en sert non-seulement pour marquer les rapports de parenté qui existent effectivement entre les sou-

verains, mais aussi pour exprimer l'égalité ou l'inégalité de leurs relations politiques.

La piété a fait donner au Pape le titre de *très saint père*. Les rois se qualifient réciproquement de *frères*, et ils accordent ce titre aux souverains jouissant des honneurs royaux ; mais les titres de *cousin* et de *neveu*, désignent l'infériorité de celui qui les reçoit sans oser rendre ceux qui y correspondent.

Titres de courtoisie. — Les empereurs prétendaient seuls autrefois au titre de *Majesté*, et les rois ne recevaient que celui d'*Altesse*. Mais depuis la fin du xve siècle, les rois de France se firent donner la majesté par leurs sujets, et au xvie siècle, cet exemple fut suivi par le Danemark sous le roi Jean V ; par l'Espagne sous Charles I, et par l'Angleterre sous Henri VIII. Ce titre fut successivement introduit parmi les rois entre eux et dans leurs relations avec d'autres États ; il fut enfin demandé à l'Empereur, qui, après beaucoup de difficultés, l'accorda, d'abord à la France, à l'occasion de la paix de Westphalie, bientôt à quelques autres rois, surtout à la Prusse en 1700 ; et, depuis Charles VII, à tous les souverains investis de la royauté. Le souverain pontife reçoit le titre de *Votre Sainteté*. Quant à l'empereur turc, la plupart des États ne lui donnent que le titre de *Hautesse*.

Les empereurs ou les rois, qui sont descendus du trône, sont traités de rois et majestés par les souverains amis.

Le titre d'*Altesse impériale* appartient exclusivement aux princes et princesses du sang impérial.

Le titre d'*Altesse royale* se donne aux grands-ducs, à leurs héritiers présomptifs, à l'électeur de Hesse et aux princes et princesses du sang royal ; celui d'*Altesse sérénissime* aux ducs et princes souverains ; et celui d'*Altesse* aux princes et princesses descendans des grands-ducs, ainsi qu'à quelques uns des princes issus d'une maison, aujourd'hui royale, mais non descendans eux-mêmes d'un roi. Les républiques ne reçoivent aucune de ces distinctions, et dans les lettres qu'on leur écrit, elles sont appelées *Vous*, très-chers et grands alliés, amis et confédérés. Les princes médiatisés ont conservé les titres honorifiques qu'ils possédaient.

De la préséance. — La préséance ou le droit d'occuper, entre plusieurs places, celle qui est réputée la plus honorable, est une des prérogatives qui entraînent pour l'État, qui le reconnaît, la perte d'une partie de l'égalité naturelle.

De tout temps, les nations de l'Europe ont attaché un grand prix à maintenir le rang qu'elles

croyaient leur être dû; soit dans les *entrevues personnelles* des souverains, ou des ministres qui les représentent, comme dans les congrès, les visites solennelles, les cercles, etc; soit dans les *actes publics* ou écrits de tout genre. La nature de ces relations entre des États souverains, ne fournit aucun principe dont on puisse inférer le rang qu'il convient d'assigner à chacun d'eux; ce n'est que par des conventions expresses ou tacites qu'une telle différence peut être établie.

Disputes sur les rangs; état actuel de la question.— Les discussions qui pourraient s'élever sur le rang, à l'occasion des prétentions que ferait naître le rang entre les puissances, doivent être jugées de la même manière que tout autre différend entre États souverains; et durant les débats, on ne doit avoir égard qu'à la *possession* non vicieuse. Bien que l'on ait quelquefois invoqué l'*ancienneté* de la dignité, comme cela eut lieu entre la Prusse et la Sardaigne, la valeur de cet argument n'a pas été reconnue. Il en est de même pour tous ceux que certains gouvernemens se sont efforcés de faire accueillir, tels que l'ancienneté de l'indépendance de l'État, ou celle de la famille régnante; l'époque de la conversion à la foi chrétienne; une plus grande puissance ou prépondérance de l'État; la forme du gouvernement; le titre plus éminent du

souverain ; le nombre des couronnes réunies sur une même tête ; des services signalés, etc.

Les diverses tentatives faites pour établir un règlement général sur le rang à observer entre les puissances de l'Europe, ont prouvé l'impossibilité d'un accord unanime sur ce point.

Les papes ont, à plusieurs époques, publié des statuts sur la préséance, et celui de Jules II, en 1504, a particulièrement été accrédité; mais ils n'ont jamais été généralement reconnus. Dans les conciles mêmes, où tant de souverains comparaissaient en personne, ou par des représentans, et jusque dans la chapelle papale, on s'est refusé à suivre ces statuts. Enfin, le congrès de Vienne, jugeant qu'il ne pourrait parvenir à déterminer des principes fixes sur le rang des couronnes, a sagement écarté toute discussion à cet égard.

Du rang du pape, des souverains couronnés, et des autres états souverains. — La préséance est accordée au souverain pontife, non-seulement par tous les Etats catholiques, en sa qualité de *vicaire de Jésus-Christ et successeur de Saint-Pierre,* mais encore par les souverains protestans, jouissant des honneurs royaux ; il est vrai que de la part de ces derniers, ce n'est qu'à titre de courtoisie, car ne voyant dans le pape que le chef

temporel des Etats du Saint-Siége, ils prétendent le pas sur lui.

Toutes les puissances chrétiennes de l'Europe accordaient la préséance à l'Empereur romain-germanique. Cependant, la Russie ne regardait pas cette question comme décidée relativement à elle, et la Porte-Ottomane a toujours prétendu à une égalité parfaite, qui a été depuis stipulée par des traités.

La plupart des têtes couronnées de l'Europe ont consacré en principe l'égalité de rang. Aussi les prétentions à la préséance absolue ou relative, qui ont été successivement formées par les cours de France, d'Espagne, de Russie et d'Autriche, ont-elles toujours été rejetées. Cependant, plusieurs gouvernemens reconnaissent, par exception, la supériorité de quelques autres : ainsi, le Portugal et la Sardaigne accordent la préséance à l'Angleterre, à l'Espagne et à la France; et le Danemarck à la France seulement, tandis qu'il la prétend sur la Suède.

Depuis l'avénement des Bourbons aux trônes d'Espagne et des Deux-Siciles, l'ambassadeur de France a toujours eu le pas sur ceux de ces deux puissances.

Les rois, qui font partie de la confédération germanique, observent entre eux le rang qui a été

fixé par l'acte fédéral, savoir : Bavière, Saxe, Hanovre, Wurtemberg.

Les souverains qui jouissent des honneurs royaux, sans cependant porter le titre d'empereur ou de roi, cèdent le pas à ces dignités, mais l'obtiennent sur ceux qui ne sont pas en possession des honneurs royaux ; à l'égard de ces derniers, qui font partie de la confédération germanique, leur rang sera ultérieurement déterminé par la diète, aussitôt qu'elle aura statué sur toutes les lois organiques.

Les républiques cèdent la préséance aux empereurs et aux rois, quoique l'Angleterre, sous Cromwel, ait maintenu le rang qu'elle avait occupé sous ses rois ; mais, à l'égard des autres souverains, leur rang n'est pas déterminé.

Dans les congrès, les ministres des puissances médiatrices ont le rang sur ceux des puissances dont les intérêts sont en litige.

Lorsque les souverains se rendent visite, l'hôte accorde le pas à l'étranger, si tous deux sont d'un rang égal.

ORDRE DES PLACES D'HONNEUR. — I. Dans les écrits. Lorsque les puissances reconnaissent entre elles un rang déterminé, la place d'honneur dans les écrits, et notamment les traités, est fixée ainsi qu'il suit : 1° Dans le corps de l'acte même, et

surtout dans le préambule, celui qui est nommé le premier, a la première place; celui qui est désigné immédiatement après, la seconde, et ainsi de suite : 2° A l'égard des signatures, elles sont ordinairement rangées dans deux colonnes; dans celle qui est à droite (et à la gauche du lecteur suivant les règles du blason), la place supérieure, est la première; la même place dans la colonne qui est à gauche, est la seconde; la place inférieure de la colonne de droite, est la troisième, et celle qui est sur la même ligne dans la colonne de gauche, est la quatrième, ainsi de suite. Cette distinction de deux colonnes a fait naître de longues disputes au dix-septième siècle entre la France et les Provinces-Unies; la première refusait à celles-ci le droit de signer sur une seconde colonne.

II. Dans les entrevues. Pour fixer la place d'honneur dans les visites, conférences, congrès, assemblées et cérémonies publiques, il faut établir les distinctions suivantes :

1° Lorsqu'il s'agit d'être assis, la place d'honneur est la première, et c'est d'après celle-ci que la préséance est déterminée. A une table carrée ou ronde, occupée de tous les côtés, la première place est ordinairement celle qui se trouve en face de l'entrée de l'appartement; et celle, qui

lui est opposée, est regardée comme la dernière. A compter de la première place, on suit le rang en alternant toujours de la droite à la gauche.

2° Lorsque l'on est debout ou assis, la main d'honneur est à droite, c'est-à-dire, celui qui prétend àla supériorité de rang, se place à la droite de celui qui lui est inférieur.

Quelquefois aussi, c'est la gauche qui marque la préséance, comme chez les Turcs; et il en est de même chez les catholiques romains *in sacris*.

3° Dans l'ordre linéal. Tantôt c'est la personne qui est devant, qui a la première place; celle qui se trouve immédiatement derrière elle, a la seconde, et ainsi de suite. Tantôt la place qui termine la ligne est regardée comme la première, et celle qui la précède, comme la seconde, etc. C'est surtout le cas, lors des processions religieuses. Tantôt enfin, l'ordre des places est fixé selon le nombre des personnes qui se suivent; par exemple, lorsqu'il n'y en a que deux, la place de devant est la première; étant trois, la place du milieu est la première; celle qui précède est la seconde, et celle qui suit est la troisième, etc.

4° Dans l'ordre latéral. Lorsque plusieurs personnes se trouvent placées en ligne droite, il faut faire les distinctions suivantes : tantôt la

place à l'extrémité, soit à droite, soit à gauche, est considérée comme la première: alors, celle qui la suit immédiatement est la seconde, ainsi de suite. Tantôt c'est le nombre des personnes, dont le rang exige différentes places, qui fixe l'ordre à suivre. S'il n'y en a que deux, la place à droite est la première; entre trois personnes, celle qui est la plus distinguée occupe la place du milieu; suit alors celle de droite, et celle de gauche en dernier; lorsqu'il y a quatre personnes, la place à l'extrémité de la droite, est la seconde; celle qui suit est la première; celle qui est à l'extrémité de la gauche, est la quatrième; et la place, à côté de celle-ci, est la troisième; entre cinq personnes, la plus distinguée occupe la place du milieu; et à sa droite se trouve la seconde, à sa gauche la troisième; à l'extrémité de la droite, la quatrième, et à l'extrémité de la gauche, la dernière et cinquième, etc.

Égalité ou contestation de rang.—Pour éviter les disputes de préséance, on met ordinairement en usage les moyens suivans :

1° Les intéressés déclarent que chaque place doit être considérée comme *la première*, et que la préséance momentanée ne sera jamais au préjudice des droits et prétentions respectives;

2° On convient d'*alterner*, c'est-à-dire, que le

rang et les places seront changés à certaines époques, soit d'après l'âge des souverains, la durée de leur règne, ou suivant que le sort en décidera.

Dans les actes publics, toutes les puissances ont, aujourd'hui, adopté l'alternat, tant dans l'introduction que dans les signatures; ainsi chacune d'entre elles, dans l'exemplaire qui lui est destiné et qui est expédié dans sa chancellerie, occupe la première place.

Il y a cependant des exemples soit de refus de cet alternat, soit de déclarations faites lorsqu'il était admis, pour tranquilliser, réserver, protester ou contredire. Et l'on a vu au congrès d'Utrecht, 1712, et celui d'Aix-la-Chapelle, 1748, que chacune des parties contractantes a délivré à l'autre, un exemplaire du traité, qui n'était signé que par elle seule;

3° On garde l'*incognito* en prenant un titre inférieur;

4° On convient de certaines *formalités* qui laissent le rang en suspens;

5° On convient d'une *uniformité* ou d'une *suspension* du cérémonial;

6° On cède aux prétentions d'une partie intéressée, mais en faisant des réserves pour ses propres droits ou en exigeant des *reversales*;

7° Relativement aux ministres publics : on

envoie un ministre d'un rang différent de celui auquel appartient le ministre avec lequel on est en contestation ; on évite de paraître, ou l'on paraît alternativement ; l'un et l'autre font leur entrée publique en même temps, mais de différens côtés, et ils viennent à l'audience du souverain à des jours différens ; on négocie par écrit, pour éviter des entrevues formelles ; enfin, on règle le rang, soit d'après l'époque de l'arrivée de chacun dans le lieu, soit d'après le moment d'entrée dans la salle de conférence, à chaque réunion, comme cela fut observé aux congrès de Carlowitz, en 1698, et de Nimizow, en 1737. Cette préséance est exprimée par le vers connu :

Ultimus et Primus sunt in honore pares.

8° Au congrès de Vienne, en 1815, les plénipotentiaires des huit puissances abandonnèrent plusieurs fois, au hasard que l'alphabet français assignait à leurs pays, l'ordre des signatures dans les traités, actes et procès verbaux ;

9° Dans le règlement fait au même congrès sur le rang entre les agens diplomatiques, il a été stipulé que dans les actes où figurent plusieurs puissances (plus de deux) qui admettent l'alternat, le sort décidera de l'ordre des signatures.

— Il est utile de mentionner ici une question de préséance qui a été débattue, et qui a présenté des difficultés insolubles, lors des premières réunions du comité germanique au congrès de Vienne.

Le baron de Linden, plénipotentiaire de Wurtemberg, déclara qu'il ne pouvait signer le protocole de la séance du 14 octobre, parce que non-seulement dans l'intitulé, mais aussi dans le texte même, l'Hanovre était nommé avant le Wurtemberg, et que les signatures étaient placées de manière qu'il ne pouvait plus mettre son nom entre ceux de Bavière et d'Hanovre, tandis qu'il devait demander, pour le roi de Wurtemberg, le rang avant l'Hanovre, tant à cause de la possession, que parce que les puissances européennes, et la Grande-Bretagne elle-même, avaient reconnu son titre royal avant celui que venait de prendre l'Hanovre.

Le comte de Munster, plénipotentiaire hanovrien, répondit, qu'on devait regarder comme un point incontestable la préséance d'Hanovre sur Wurtemberg, puisque dans l'ancienne constitution de l'empire, l'électeur d'Hanovre avait eu, sans contradiction, le pas sur Wurtemberg, et que le titre royal n'y avait pu faire aucun changement; ce qui était prouvé par l'exemple des

électeurs de Bohême et de Brandebourg, qui ne s'étaient jamais prévalu du titre de *roi* pour prendre le pas sur les électeurs.

Le baron de Linden répliqua, qu'on ne pouvait avoir aucun égard à ce qui avait eu lieu dans l'ancienne constitution de l'empire, puisqu'il régnait un nouvel ordre de choses.

L'avis du prince de Hardenberg fut, qu'en tant que l'Hanovre et le Wurtemberg se trouvaient dans la catégorie d'États allemands, il ne lui paraissait pas douteux que le premier n'eut la préséance sur le second. Le prince de Metternich était d'avis que la décision de cette contestation ne pouvait appartenir au comité germanique, attendu le principe reconnu de l'égalité entre les rois; qu'il était cependant à désirer que l'on trouvât un expédient pour empêcher que, sans préjudice des prétentions des parties, l'objet important dont on avait à s'occuper, ne fût point retardé par une dispute de préséance.

Pour terminer ce différend, on proposa: 1° de déclarer que le rang observé dans les protocoles du comité et dans les signatures, ne préjudicierait à aucune des parties, ce que le baron de Linden ne voulut accepter qu'à condition que le Wurtemberg resterait, en attendant, en possession de la préséance, condition qui fut rejetée par le comte

de Munster. On proposa : 2° de joindre au protocole, une déclaration des deux cours, portant, que quoiqu'une des parties fût nommée la première, et que le hasard fît qu'elle vînt à occuper dans une séance une place regardée comme supérieure, ces circonstances ne pourraient être alléguées comme formant un préjugé contre les prétentions de l'autre ; mais le plénipotentiaire de Wurtemberg, sur l'ordre positif de sa cour, continua de réclamer la préséance : toutefois il prit la proposition *ad referendum*, et Hanovre continua à se prévaloir du droit ancien, comme aussi Wurtemberg du droit nouveau.

SECTION DEUXIÈME.

IX. — RELATIONS PERSONNELLES DES SOUVERAINS.

> Au milieu des maux sans nombre qui affligent l'Europe, on remarque une amélioration sensible dans l'état social. Une preuve de cette amélioration, c'est l'existence d'un système politique qui réunit tous les chefs des États comme dans une seule famille.
>
> (Baron de Gagern.)

On a coutume, par une fiction séduisante, de considérer tous les princes de l'Europe comme formant une seule famille ; et, en effet, indépen-

damment des liens réels de parenté qui les unissent, la similitude des mœurs, le même goût pour le faste et la pompe qui règnent dans les cours, le désir de resserrer des rapports utiles à l'État, et beaucoup d'autres considérations, ont introduit une multitude de démonstrations d'égards, d'amitié ou de bonne grâce que les souverains observent entre eux.

On conçoit d'autant mieux l'importance de ces usages, que si, d'une part, les cours ont introduit le principe que la mésintelligence et les guerres des Etats n'influent point sur la conduite à tenir en vers la personne de leurs chefs; d'une autre part, on ne peut se dissimuler combien les sentimens personnels d'affection ou d'inimitié, entre les souverains, ont influé sur le sort des nations.

Notifications. — Les souverains, en temps de paix, se font part réciproquement des événemens qui regardent leur personne ou qui surviennent dans leur famille; quelquefois même ces communications ne sont pas interrompues par la guerre. C'est ainsi que, soit par écrit [1], soit par leurs En-

[1] Ces notifications sont faites ordinairement par des lettres de cabinet, ou par des lettres autographes; si cette marche n'est point suivie, c'est le ministre des affaires étrangères qui est chargé de ces communications.

voyés, ils annoncent leur mariage et celui des princes et princesses de leur maison.

La même formalité s'observe pour les naissances; et ordinairement, des souverains étrangers sont invités à tenir les jeunes princes ou princesses sur les fonds baptismaux. Dans ces circonstances, on n'a plus égard à la différence de religion, depuis que Henri IV donna l'exemple, dans une cour catholique romaine, d'engager des princes protestans à être parrains. Ordinairement les souverains se font représenter à ces cérémonies par un ministre ou quelqu'autre personnage. Les décès sont également notifiés; en pareille occasion, les princes sont dans l'usage, non-seulement de répondre par des complimens de condoléance, mais encore de prendre le deuil et de le faire porter à toute leur cour.

Des présens et décorations. — Il est reçu, depuis fort long-temps, parmi les souverains, de se faire des présens; cet usage est si exactement observé qu'il a presque pris par-là forme coutumière du droit des gens. C'est ainsi que le pape donne quelquefois des *roses d'or*, *sanctorum reliquias*, et aux princesses en couches, *lanea benedicta*.

Les monarques échangent aussi entre eux leur principal *Ordre de chevalerie*, et le prince qui le

reçoit en porte les marques distinctives le jour où on les lui remet, ou dans de certaines solennités en l'honneur du prince qui le lui a envoyé. Quelquefois un monarque donne à un autre souverain un certain nombre de décorations pour qu'il les distribue à son gré, soit aux princes de sa maison, soit aux personnes distinguées de sa cour.

Réception des princes étrangers; leur exterritorialité. — Les honneurs que l'on rend à un monarque en pays étranger, varient suivant les relations qui existent entre les souverains. Si le prince est du même rang que celui qui le reçoit, celui-ci lui donne le pas et la droite; son arrivée est annoncée au bruit du canon, au son des cloches, et les troupes se mettent sous les armes; la cour est solennellement assemblée. Un palais du gouvernement est affecté à sa demeure, etc. S'il ne fait que traverser le pays, sans passer par la capitale ou la résidence, on le fait complimenter par les principaux fonctionnaires de l'État ou de la cour. Quelquefois même, des princes de la famille vont le recevoir. Toutefois nous remarquerons que les difficultés de cérémonial, et d'autres considérations, ont fait adopter l'usage fréquent *de l'incognito*. . . . . . .

Le souverain étranger conserve son indépen-

dance personnelle pendant son séjour en pays étranger.

Cette exterritorialité qui s'étend sur sa suite, l'hôtel et le mobilier du prince, appartient donc à tous les souverains, pourvu qu'ils ne pénètrent pas dans le pays à l'insu de l'État, et qu'ils ne se soient pas soumis à la juridiction de ce pays en entrant au service militaire. Sur ce dernier point, on se rappelle l'exemple de Biron, duc de Courlande, ministre et général du Czar, qui le condamna à mort, mais commua cette peine en celle de l'exil.

Il faut aussi que le souverain soit régnant, ou, du moins, que sa prétention au trône soit reconnue. La reine Christine ne pouvait donc arguer de cette exterritorialité, après avoir abdiqué la couronne de Suède; elle n'était donc pas fondée dans la réponse impérieuse qu'elle fit à Lebel lorsqu'il lui représenta que l'exécution de Monadelschi déplairait à Louis XIV. Elle disait « qu'elle était reine, qu'elle ne relevait que de Dieu, que bien qu'elle fût sur les terres de France, elle avait une justice souveraine sur ses gens, et qu'elle pouvait l'exercer à la face même des autels ».

En vertu de cette exterritorialité, le prince étranger et les personnes de sa suite sont exemptes de la juridiction civile de l'État où ils séjournent,

et ils jouissent de l'immunité des droits de péage, de douanes, etc., à l'égard des marchandises destinées à leur usage. Cette immunité fut expressément stipulée dans le traité de paix de 1745, entre la Prusse et la Saxe.

Quant aux possessions d'un souverain, situées en pays étranger, elles sont ordinairement soumises aux lois du pays; toutefois l'action de la justice est souvent entravée par la politique.

Pour ce qui est des différends qui s'élèvent entre les souverains relativement à leurs propriétés particulières, les tribunaux ordinaires sont compétens, les deux parties n'étant considérées que comme particuliers; cependant ces litiges sont plus communément regardés comme étant du ressort du droit des gens.

Il en est de même des différends pour les intérêts des parens d'un monarque qui se trouvent en rapport avec un État étranger, soit comme souverain, soit même comme propriétaire; quoi qu'en effet l'État n'ait guère, dans de semblables circonstances, que le droit d'intercéder, et qu'il ne soit réellement autorisé à agir que lorsqu'il est menacé d'une lésion du droit des gens, ou que cette lésion est déjà effective.

On a souvent agité la question de savoir si les parens d'une princesse mariée au dehors, étaient

en droit d'embrasser sa cause d'une manière directe, en cas de désunion avec son époux, ou de discussions matrimoniales. Si la princesse est l'épouse d'un prince non régnant, il semble qu'on doive décider négativement; elle peut avoir recours et s'attendre à la légitime protection du prince régnant, chef de la famille et souverain de son épouse. Mais s'il s'agit de la femme d'un souverain, toujours sujette de son époux; où pourrait-elle, si ce n'est auprès de ses parens, trouver des secours contre celui qui est tout à la fois juge et partie? Accordée sous la foi d'un sentiment affectueux, serait-ce une injustice d'embrasser sa défense lorsqu'elle est en butte à la haine? Si le tort est de son côté, sa famille a du moins le droit, après avoir épuisé tous les moyens de conciliation, de demander le retour de la princesse, ou d'exiger qu'il lui soit assigné une retraite convenable.

QUATRIÈME PARTIE.

DROITS CONDITIONNELS

DES ÉTATS SOUVERAINS.

PROPRIÉTÉ D'ÉTAT — TRAITÉS PUBLICS. — STYLE DIPLOMATIQUE. — NÉGOCIATIONS ET AMBASSADES. — DROIT DE LA GUERRE. — NEUTRALITÉ. — DROIT DE LA PAIX. — ÉTUDE POLITIQUE DES PUISSANCES EUROPÉENNES.

(LIVRE III, IV, V, VI, VII ET VIII.)

LIVRE TROISIÈME.

DROITS CONDITIONNELS
DES ÉTATS EUROPÉENS.

Les droits que les nations font prévaloir dans certaines circonstances, et qui, par conséquent, ont une origine spéciale et déterminée, sont compris sous la dénomination générale, de droits conditionnels.

Ces droits sont, dans l'état de paix, le droit de propriété, le droit des traités, le droit des négociations, ou par écrit ou par le secours des ambassades; et dans le cas de lésion directe ou indirecte des droits de l'État, le droit de la guerre, comprenant les voies de fait par la rétorsion, par les représailles et les hostilités proprement dites, moyens de force qui terminent les différends, ou en vertu du droit, ou à l'amiable,

ce qui constitue le droit de la paix; et enfin, le droit de neutralité.

I. — PROPRIÉTÉ D'ÉTAT.

Le droit de propriété, entre les nations, dérive du même principe que celui de la propriété individuelle antérieure à tout pacte social; car, c'est pour s'en assurer la jouissance que les hommes se sont réunis en société.

L'État, par sa nature, suppose des propriétés en fonds de terre appartenant aux citoyens. L'ensemble de ces diverses propriétés qu'il doit protéger, forme l'enceinte sur laquelle il étend son pouvoir en général; et, par conséquent, où il exerce ses droits de souveraineté.

La propriété territoriale d'une nation se compose, par conséquent, des portions de territoire qui forment la propriété des individus dont la nation se compose, et, en outre, du territoire que, par le fait de leur réunion en corps de nation, celle-ci doit s'approprier, tant pour le bien-être intérieur que pour la sûreté extérieure de la communauté.

Le droit des gens, relativement aux rapports

intérieurs de l'État, fait consister le droit du souverain sur le territoire, dans le droit appartenant au pouvoir suprême, d'empêcher qu'aucun possesseur de fonds de terre n'en détache sa propriété, soit pour la mettre sous la protection d'un autre souverain, soit pour y exercer lui-même la souveraineté ; relativement aux rapports extérieurs, il le place dans le droit de s'opposer à ce qu'aucun gouvernement étranger ne s'attribue sur le territoire les droits de souveraineté.

L'État, indépendamment de l'exercice de la souveraineté sur son territoire, a le droit d'acquérir et de posséder de la propriété.

La propriété renferme le droit d'exclure tous les États, ou individus étrangers, de l'usage et de la disposition du territoire, et de toutes les choses qui y sont situées, ou de prescrire des lois et des conditions à ceux auxquels il permettrait cet usage.

§ I. Des moyens d'acquérir. — Un État peut acquérir, soit des choses qui n'appartiennent à personne, *res nullius,* et c'est l'occupation originaire ; soit les biens d'autrui, par *convention,* et c'est l'occupation dérivative.

Pour que l'occupation soit légitime, la chose doit être susceptible d'une propriété exclusive, elle ne doit appartenir à personne. L'acquisition

primitive de toute propriété, se fonde uniquement, avant l'existence des lois civiles, sur le travail et l'action qui met en œuvre les objets qui nous environnent, et dont la nature offre l'usage à tous les hommes. La propriété de fonds de terre ne s'acquiert donc que par la culture, car elle doit être la récompense du travail, non la proie de la force. Voilà pourquoi une simple prise de possession ne donne ni la propriété réelle, ni aucun droit qui s'étende au delà de la durée de l'occupation. Une nation européenne ne peut donc véritablement rien acquérir dans les régions désertes des autres parties du monde, sinon par les travaux agricoles de ses colons, qui, en sillonnant avec la charrue des terrains incultes, s'approprient des fonds de terre qu'ils soumettent ainsi à la souveraineté de leur mère patrie. Jusqu'à quel point est-il permis d'étendre cette prise de possession sur les indigènes? Cette question est facile à résoudre; des peuples agricoles ont, sans aucun doute, par la culture même, la propriété de leurs fonds de terre; quel est l'homme, vraiment digne de faire partie d'une nation civilisée, qui voudrait les en dépouiller, ou justifier les cruautés des Pizarre et des Cortès? Mais dans les contrées où le chasseur sauvage mène une vie errante, ou que parcourt le pasteur nomade, de quel droit pour-

rait-on interdire au colon industrieux la culture d'une terre sans maître? La propriété résulte donc nécessairement de la culture, et s'étend aussi loin que celle-ci se déploie.

Nous avons dit qu'il ne suffit pas pour acquérir la possession, d'en avoir manifesté l'intention; la déclaration même de vouloir occuper, faite antérieurement à une prise de possession réelle par un autre, ne suffirait pas. Il faut qu'on ait réellement occupé le premier; c'est par cela seul, qu'en acquérant un droit exclusif sur la chose, on impose à un tiers l'obligation de la respecter. On considère ordinairement comme preuves d'acquisition, tous les signes extérieurs qui marquent l'occupation et la possession continuées des établissemens sédentaires et permanens.

Ainsi, la simple plantation d'une croix, d'une colonne, une inscription, ne sont point des actes dont on puisse inférer la possession.

§ II. Du territoire de l'État. — Le territoire d'un État, dans sa surface, est composé de terre et d'eau. Toute chose qui existe dans le territoire d'un État, est soumise à la souveraineté de l'État: *quidquid est in territorio, etiam est de territorio*, jusqu'à preuve du contraire. Ainsi non-seulement la terre réellement habitée, mais encore les dis-

tricts non cultivés et les *mers enclavées* dans les frontières de l'État, font partie de son territoire; et tout ce que ce territoire renferme des produits de la nature ou de l'industrie des hommes, appartient à l'État.

On distingue quelquefois le territoire en principal et en accessoire; que ces parties soient contiguës ou non, les droits de l'État, relativement aux étrangers, sont les mêmes.

Les fleuves, les lacs, les rivières qui bordent le territoire de l'État, et les îles qui s'y trouvent, lui appartiennent exclusivement. Les rivières qui traversent des États attenants, appartiennent à chacun d'eux, à raison de leur territoire. Quant aux lacs et aux fleuves limitrophes, ils doivent être censés avoir été occupés par la nation jusqu'à la rive opposée, lorsque celle-ci n'est encore la propriété de personne.

Mais si les deux rives sont occupées par deux nations différentes, chacune d'elles a droit sur la moitié de la rivière qui baigne son territoire. Cependant rien n'empêche d'en disposer autrement, par traités, et d'attribuer, à l'une des deux nations, le droit sur tout le fleuve. Si le fleuve change de cours, la propriété, ou co-propriété du lit abandonné, reste la même.

§ III. Des frontières ou limites. — L'étendue des divers territoires est, en général, fixée dans des limites déterminées, ou par la possession avouée, soit tacitement, soit explicitement, ou par des actes que l'on appelle traités, conventions ou règlemens de limites.

La conclusion de ces traités est ordinairement confiée à des commissaires spéciaux; on conçoit, en effet, combien de pareils actes exigent de précision et de clarté, puisque leur ambiguité deviendrait un prétexte inévitable de guerre.

On a divisé les frontières en naturelles, telles que l'eau, la rive, le thalweg, le milieu d'un fleuve, les chaînes de montagnes, les vallées, déserts, landes, côtes, îles, etc., et en artificielles, qui sont ordinairement des bornes, poteaux, ponts, arbres ou rochers, des fossés, barrières, tonnes flottantes et autres signes.

Quelquefois on mesure les distances par des portées de canon ou par des lieues marines, à partir d'une certaine île ou côte. Pour ce qui est des fleuves et lacs frontières, dont les rives sont occupées, leur milieu sépare les territoires.

Quelquefois on a préféré à ce dernier mode le thalweg, c'est-à-dire, le chemin variable que prennent les bâtimens allant en aval.

De nombreuses discussions ont eu lieu dans les

temps modernes, sur l'existence et l'avantage de limites naturelles au moyen des fleuves, des montagnes et même de l'idiome; un pareil sujet d'étude offre un attrait puissant pour la politique spéculative, comme on le verra dans le huitième livre de ce traité; mais, dans la pratique, on ne peut considérer comme avantageuses que les limites qui sont les plus favorables au but que l'on s'est proposé en instituant l'État, c'est-à-dire, le maintien de la liberté et de la sécurité des citoyens; et, d'une autre part, le droit international n'admet comme légales que les limites qui sont fixées par des traités, et qui sont fondées sur une occupation légitime.

§ IV. **Des accessions et de la disposition du territoire.**— Entre les nations, comme entre les individus, le droit de propriété renferme aussi celui de l'augmenter par accessions. L'État peut, en conséquence, joindre à son territoire les choses qui s'y unissent par des causes actives extérieures, tels que l'alluvion et les attérissemens. Il peut, *à fortiori,* disposer du territoire pour toutes les mesures qu'exige l'intérêt de l'État, comme construire des forteresses, ports, ponts et routes; diriger ou changer le cours des fleuves, lors même qu'il en résulterait des suites désavantageuses à d'autres États: *Qui jure suo utitur, nemini facit injuriam.*

§ V. Admission des étrangers sur le territoire. — L'État a non-seulement le droit d'exclure tout étranger de l'usage de son territoire, dans les cas de nécessité, mais encore de tout autre usage qui pourrait en être fait sans d'ailleurs lui devenir préjudiciable. La coutume, en Europe, a consacré sur ces points les règles suivantes :

1° Presque partout, en temps de paix, il est permis aux étrangers de traverser le territoire ou d'y séjourner, à la charge, par eux, de remplir les formalités prescrites à cet effet.

2° On ne permet que sur une réquisition préalable, et par concession spéciale, le passage des troupes étrangères et des vaisseaux ayant à bord des munitions de guerre, ainsi que la translation des criminels par la force armée.

3° Des lois ou des conventions, suivant l'intérêt présumé de l'État, accordent la liberté, ou apportent des restrictions ou défenses, au commerce de tout genre. Ceci a lieu surtout à l'égard des navires marchands, qui sont partout reçus avec moins de difficulté que les vaisseaux de guerre, dont on ne souffre en général la présence que fort rarement, et alors en petit nombre seulement. Il est bien entendu que le danger évident de naufrage forme exception.

4° Quant à la faculté d'acquérir et de posséder

des biens fonds, il est des États où les étrangers n'éprouvent aucun obstacle; dans d'autres, on leur oppose plus ou moins de difficultés.

§ VI. Des servitudes.—De même qu'un individu, sans nuire à son droit de propriété, peut charger son bien de servitudes, de même une nation, sans préjudicier à son indépendance, peut contracter de semblables obligations envers une autre.

L'usage semble comprendre dans l'expression de servitude, tous les droits entre les nations, qui sont analogues à ceux que dans les tribunaux civils on nomme droits réels.

Toute servitude doit être fondée sur un titre spécial, et elle exige la parfaite indépendance des parties contractantes. La servitude est *active* du côté de l'État auquel elle est due; *passive* du côté de celui qui y est assujetti. Les principes de l'interprétation stricte, doivent être appliqués lorsqu'il s'agit d'expliquer les termes de la convention, et la présomption est toujours en faveur de la partie obligée.

On a distingué quatre espèces différentes de servitudes.

1° Le chef suprême de l'État peut s'obliger à n'exercer tel ou tel droit de souveraineté que d'après le consentement, ou en faveur d'une autre puissance, ou avec de certaines restrictions; par

exemple, lorsqu'il s'est engagé à n'entretenir qu'un certain nombre de vaisseaux de guerre, ou de troupes réglées, ou de ne point accréditer d'agens diplomatiques auprès de tel souverain.

2° Il est possible que la souveraineté d'une nation soit considérée comme émanant d'une souveraineté étrangère, ou du moins que quelques attributs de souveraineté lui aient été conférés par elle. Dans ce cas, pourvu que le libre exercice de ces droits dépende de la volonté seule de celui qui les possède, l'indépendance de l'État n'est pas altérée.

3° Une puissance peut céder à une autre, ou partager avec elle, l'exercice permanent, sur son propre territoire, de certains droits de souveraineté essentiels ou fortuits. Ainsi, un État peut, chez lui, abandonner entièrement à un État voisin, le droit des postes, ou admettre ces postes concurremment avec les siennes. Il peut concéder à une puissance étrangère, le droit de mettre garnison dans ses forteresses, le passage des troupes, ou l'entrée des vaisseaux de guerre dans ses ports.

4° Un État peut s'imposer à perpétuité diverses charges envers une autre puissance, soit qu'il s'agisse d'exécuter certains actes, soit qu'il faille s'abstenir de tels autres, à l'égard desquels sa vo-

lonté serait d'ailleurs parfaitement libre. C'est ainsi qu'il peut s'obliger à ne pas élever de forteresses, ou à ne pas construire des ports; à payer tribut, à livrer à un pays limitrophe des objets de première nécessité, tels que le blé et le sel, ou à les y acheter; à renoncer au bénéfice de diverses branches d'industrie, ou au commerce, à la navigation, à l'établissement des colonies dans de certaines contrées.

§ VII. Aliénation, engagement, déréliction du territoire. — Quelles que soient les raisons qui la déterminent, une nation peut aliéner une portion de son territoire, ou seulement un droit particulier qui lui est inhérent; elle peut de même engager et hypothéquer des choses qui lui appartiennent.

Lorsqu'un État abandonne, quitte une partie de son territoire, il devient ainsi *res nullius*, mais il faut qu'il y ait *déréliction*, et non pas une simple *non possession*. Ainsi, les habitans d'une île l'abandonnent parce que le sol est ingrat et stérile, l'air insalubre; et ils vont ailleurs chercher un asile. Il y a tout lieu de croire qu'ils n'ont pas conservé l'esprit de retour. D'un autre côté, une île fertile, située dans un climat heureux, est abandonnée par ses habitans pour une cause particulière, comme la crainte d'une inondation ou

de l'invasion d'un ennemi. Dans ce cas, ils ne sont pas présumés avoir quitté volontairement, ni par conséquent avoir renoncé à l'esprit de retour.

§ VIII. DE LA PRESCRIPTION. — La question de savoir si le droit des gens admet la prescription, a été plus fréquemment agitée parmi les savans, qu'elle n'a été, en réalité, l'objet de débats sérieux entre les puissances. Le droit naturel ne la reconnaît pas; le droit civil veut, par ce moyen, protéger le possesseur de bonne foi; quel serait le terme de sa durée dans le droit des gens? Pour éviter de répondre à cette difficulté, on s'est contenté de dire qu'un acquiescement prolongé à la possession, en était le consentement tacite; mais, cet acquiescement eût-il lieu en effet, dans certaines circonstances, par la raison même qu'on le regarderait comme un consentement tacite, il serait l'opposé d'une véritable prescription qui, contre la volonté du premier possesseur, lui fait perdre son droit par le fait seul du laps de temps. En résumé, la prescription est une manière d'acquérir par une possession dont la durée est déterminée par la loi; or, il ne peut point exister de loi entre nations; donc il ne saurait y avoir de prescription entre elles.

II. — DE L'OCÉAN.

LIBERTÉ DES MERS. — CÉRÉMONIAL MARITIME.

L'Océan, cette vaste mer qui entoure, et, par ses ramifications, divise le continent, est libre; la jouissance en appartient à tous; il est la propriété du genre humain.

—

La mer, par son immense étendue, facilite aux hommes la communication avec toutes les parties du globe; elle rapproche tous les pays et tous les climats; les richesses qu'elle renferme dans son sein, sont une source aussi précieuse qu'abondante de jouissances pour l'espèce humaine; la navigation d'ailleurs a étendu les rapports politiques; la mer est donc soumise aux droits des nations comme l'est la terre ferme; et il importe d'autant plus d'établir des règles fixes à cet égard, que l'usage de la mer cause plus que le continent des démêlés entre nations.

On ne regarde, comme faisant partie du *territoire maritime* proprement dit, que les parages susceptibles d'une possession exclusive, sur les-

quels l'Etat a acquis la souveraineté, en vertu des titres primordiaux légitimes que nous avons ci-dessus expliqués.

Ces parages sont : 1° Les parties de l'Océan qui baignent les côtes d'un État : quoique l'étendue de cette propriété ne soit pas déterminée d'une manière uniforme, l'opinion la plus commune la fixe à la portée du canon placé sur le bord de la mer. 2° Les parties de la mer qui s'étendent dans le territoire continental, si elles peuvent être sous le canon des deux rivages, ou si l'entrée peut en être défendue aux vaisseaux, comme les golfes et baies. 3° Les détroits qui séparent deux continens, et qui sont également sous la portée du canon, ou dont l'entrée et la sortie peuvent être défendues, tels que les détroits, bosphores, sunds. 4° Les golfes, détroits et mers baignant les côtes, qui ne se trouvant pas dans les conditions précédentes, sont néanmoins reconnus par d'autres puissances comme soumis à une domination, et, par conséquent, inaccessibles aux vaisseaux étrangers, qui n'ont point obtenu la permission d'y naviguer; tels sont le canal de Saint-George, le Zuyderzée, le Sund, les deux Belt, etc., etc. 5° Les parties de l'Océan qui touchent le territoire, et où les vaisseaux sont à l'abri des tempêtes, et dont on peut à volonté défendre l'entrée, comme les rades

et ports. Parmi ces derniers, il faut distinguer les *ports fermés*, dont l'entrée n'est permise aux étrangers que dans le cas de détresse ; on ne les trouve que hors de l'Europe ; les *ports ouverts*, où l'on peut librement aborder, en payant toutefois les droits fixés ; enfin les *ports francs*, où tous les étrangers sont libres de mouiller, d'amener et de disposer leurs marchandises, sans payer ni droits ni accises.

De la liberté des mers. — En remontant aux premiers âges historiques, on ne découvre aucune trace de la jurisprudence moderne concernant la mer. Chez les Égyptiens, les Phéniciens, les Carthaginois, les Grecs, les Romains, lorsqu'il s'agissait de l'empire de la mer, cela ne signifiait autre chose, sinon la supériorité du nombre de vaisseaux que tel ou tel peuple était en état d'équiper, et surtout l'étendue et la prospérité de son commerce. C'est ainsi que Tyr, Corinthe, Carthage, Rhodes, les Romains, étaient censés avoir successivement l'empire maritime. Les mers, sous le rapport du commerce, n'étaient infestées, troublées que par des pirates, et on les poursuivait à outrance. Nous nous rappelons les succès qu'obtint le grand Pompée contre ces écumeurs de mer, et nous savons que Rhodes avait fait un règlement contre eux.

On ne connaît pas l'époque précise où la juris-

prudence maritime des anciens fut altérée. Le premier monument que nous ayons à cet égard, es l'espèce de code connu sous le nom de *Consolato dell mare;* mais on n'en peut déterminer ni l'auteur, ni la date, ni l'autorité; on l'attribue aux villes de Pise ou de Barcelone. Quoi qu'il en soit, il est positif que cet antique recueil ne fait foi nulle part, et qu'il n'est cité, de même que les écrivains qui ont adopté sa doctrine, tels qu'*Albéricus Gentilis, Bynkershoek, Vattel,* etc., que par les gouvernemens dont il favorise la jurisprudence; nous ne parlerons pas des règlemens d'Oleron et de Wisby, auxquels la même remarque est applicable.

Au reste, il est certain que la jurisprudence maritime a changé insensiblement. La mer, à mesure qu'elle satisfaisait le luxe, ou, si l'on aime mieux, les jouissances qui offrent un plus vaste champ pour moissonner des richesses, pour faire des conquêtes lointaines, devint un des principaux objets de la politique; on transforma cet élément en un théâtre de guerre à l'égard des neutres, comme à l'égard de l'ennemi; en un mot, l'Océan, ce vaste lien des peuples les plus éloignés, cessa d'être libre; il fut soumis indéfiniment aux vues arbitraires des puissances maritimes, et il aurait depuis long-temps subi toutes les révolutions qui

ont si souvent changé la face du continent, si sa mobilité ne le rendait indomptable.

La grande question de la liberté des mers a été discutée, entre autres, par deux écrivains célèbres du dix-septième siècle; l'un est *Grotius*, qui a défendu la cause de la liberté, dans son traité du droit de la guerre et de la paix, et dans son ouvrage intitulé *Mare liberum*; son antagoniste est *Selden* qui s'est efforcé de l'attaquer, et n'a écrit que dans cette vue le livre qui a pour titre *Mare clausum*.

L'écrivain hollandais a peu développé sa doctrine, sans doute, parce qu'il la regardait comme démontrée; il y a lieu de penser que c'est le sentiment contraire qui engagea l'écrivain anglais à épuiser toute son érudition, toutes les subtilités de l'art de raisonner et d'égarer, pour établir la doctrine contraire.

Selden ne se borne pas à soutenir que la mer peut être soumise au domaine privé, il entreprend aussi d'attribuer à son pays le domaine sur toutes les mers qui l'environnent, jusqu'en Amérique, jusque sous le pôle. *Selden* dédia son ouvrage à Charles I, et ce prince en avait tellement adopté les maximes, qu'en 1619, il chargea *Carleton*, son ambassadeur à La Haye, de porter des plaintes aux États-Généraux contre l'audace de *Grotius*, qui avait osé soutenir la liberté

des mers; et de demander qu'on statuât un exemple sur lui. La doctrine de Selden fut aussi celle de *Cromwel* et de son parlement, et elle donna lieu à la guerre entre la république anglaise et celle des Provinces-Unies. Il s'agissait de forcer celles-ci, qui voulaient demeurer indépendantes, de reconnaître l'empire des mers prétendu par la première.

Grotius n'écrivait son *Mare liberum* que pour soutenir que les Hollandais avaient le droit de fréquenter librement les mers de l'Inde. Cependant, ces mêmes Hollandais prétendaient, il y a une quarantaine d'années, interdire aux Espagnols, allant aux Philippines, la route par le cap de Bonne-Espérance. Le Portugal prétendait exclure les Européens des mers d'Afrique vers les îles Bissagots. La reine d'Angleterre, Élisabeth, fit enlever, dans la rade même de Lisbonne, des navires hanséatiques, pour avoir osé passer sans sa permission au nord de l'Écosse. Le Doge de Venise épousait solennellement la mer Adriatique. Les Génois se disaient les maîtres de la mer Ligurienne jusqu'à l'île de Corse. L'Espagne ne se serait-elle pas arrogé le domaine exclusif de la mer du Mexique, et même de celle du Sud, si elle eût eu les forces suffisantes pour s'y maintenir? Les Hollandais n'auraient-ils pas inter-

cepté, dans les Moluques, la route vers la Chine?

Quoi qu'il en soit de toutes ces prétentions et de ces opinions diverses, il est aujourd hui reconnu qu'aucun droit de possession n'est admissible à l'égard de l'Océan; on peut donc établir, en principe général, que la mer est libre.

La culture, en effet, n'y saurait donner une propriété quelconque aux individus; ni une réunion de plusieurs propriétés former pour l'État un domaine maritime, ainsi qu'on peut former un territoire continental en réunissant des portions de terre.

Ce ne serait donc qu'au moyen de traités, que les nations pourraient y établir quelque chose d'analogue, un domaine, une sphère, pour l'exercice de la souveraineté. Néanmoins, cet ordre de choses ne serait obligatoire que pour les parties contractantes, et ne pourrait s'étendre à d'autres peuples pour les en exclure, comme la culture du sol exclut toute autre manière d'acquérir. Aucune nation ne peut donc alléguer l'intérêt de sa conservation, ou celui de ses jouissances, pour s'arroger un droit exclusif.

Les mers particulières, non enclavées, sont soumises à la règle générale; les considérer comme une propriété exclusive, est une injustice, parce

que c'est un empiétement sur le droit de toutes les nations.

Les détroits sont des passages pour communiquer d'une mer à l'autre. Si l'usage de ces mers est libre, la communication doit l'être également; autrement, la liberté de ces mêmes mers serait chimérique. Sans doute, il peut exister, et il existe en effet des conventions ou des usages contraires à ces assertions; mais ce ne sont que des exceptions, et le principe n'en demeure pas moins intact.

—En conséquence de la liberté des mers, et aussi loin qu'elle s'étend, le droit de *naviguer* et de *pécher* est illimité. La pêche en dedans des golfes et le long des côtes, est une affaire de pure tolérance, et fondée principalement sur l'abondance du poisson.

On a demandé si une nation, ayant une fois permis à des étrangers de faire la pêche, sur ses côtes, perd le droit de l'interdire; nous répondons qu'une simple faculté ne saurait établir un droit; or, tout ce que nous permettons de faire chez nous est purement facultatif; il n'en résulterait un droit que si nous avions cédé à une prétention, ou fait une concession positive et absolue. D'ailleurs, s'il n'y a pas prescription entre nations, comment existerait-elle de particulier à nation.

Quand on dit que la mer est libre, on n'entend parler que des nations, car elle ne l'est point pour des particuliers; ils ne peuvent en jouir que sous la sauvegarde de leur gouvernement, et c'est pour établir cette sauvegarde qu'on a institué les *pavillons* et les *lettres de mer;* la sûreté a exigé cette restriction du droit naturel; et tout bâtiment naviguant sans pavillon et sans lettres de mer, est traité comme *forban.*

En pleine mer, tous les bâtimens, même ceux de nations différentes, reconnaissent l'obligation mutuelle de se prêter les secours qu'exige l'humanité. Ils se remettent réciproquement les lettres pour les faire parvenir à leur destination; ils s'aident, s'il est besoin, de leurs provisions; ils prennent à bord les naufragés.

Cérémonial maritime. — Les nations attachent au cérémonial maritime un si haut degré d'importance, que l'omission de ce que telle puissance se croit en droit d'exiger à cet égard, a quelquefois donné lieu à des violences et occasioné des guerres.

Ce cérémonial consiste en certains honneurs rendus par des vaisseaux naviguant ou stationnaires, à d'autres vaisseaux, à des ports, châteaux ou forts, et à des vaisseaux portant des personnages d'un haut rang. On considère ces

honneurs, soit comme une marque de soumission, soit comme une reconnaissance de la souveraineté sur le vaisseau ou sur le territoire maritime, soit enfin comme une marque d'égard, volontaire ou conventionnelle.

Il y a trois espèces de *salut sur mer*:

1° Le *salut du pavillon*. L'usage d'arborer son pavillon, à l'approche d'un bâtiment étranger, est déjà regardé comme une marque d'honneur, puisque l'on témoigne ainsi le désir de se faire connaître. Cette formalité est donc généralement réclamée de tout bâtiment entrant dans un port, ou passant devant un fort ou une flotte. *Baisser pavillon*, c'est retirer ou incliner le pavillon après l'avoir arboré.

2° *Le salut du canon*. Il s'effectue en tirant avec les pièces du bord un nombre déterminé de coups; à l'exception des vaisseaux suédois, ils sont toujours impairs, trois, cinq, sept; *le salut royal*, est de vingt et un. Le contre-salut se fait coup pour coup, ou de suite après le salut. Des contestations se sont fréquemment élevées sur les questions de savoir, à quelle distance on saluera, qui fera le premier salut, et par combien de coups il sera fait et rendu.

3° *Baisser les voiles*, c'est-à-dire, faire descendre celles du mât de hune jusqu'au mât de

misaine ; c'est le salut ordinaire sur les bâtimens marchands.

Il est d'usage aujourd'hui d'observer les règles suivantes :

1° Dans leur territoire maritime, tous les États exigent que les vaisseaux étrangers, quels qu'ils soient, saluent du pavillon et du canon, les forts, ainsi que les vaisseaux de guerre, devant lesquels ils passent ; ceux-ci ripostent selon le rang de celui qui salue ; et, lorsqu'ils veulent rendre un honneur de plus, ils arborent un pavillon.

2° En pleine mer, l'officier inférieur salue, le premier, l'officier supérieur ; un bâtiment naviguant seul agit de même avec une escadre, et une flottille envers une flotte. En pareille occasion, les bâtimens étrangers baissent le pavillon, en même temps qu'ils saluent du canon, dans le cas seulement où, par suite de quelque convention, ils se trouvent sous les ordres de l'amiral qu'ils rencontrent. Néanmoins, l'Espagne, la France et l'Angleterre prétendent que tout bâtiment baisse pavillon devant celui de leurs amiraux, et demandent en outre que tout officier d'une autre nation salue, le premier, leurs officiers à grade égal. Lorsque les flottes se rencontrent, les amiraux se saluent seuls.

3° Les navires marchands saluent les vaisseaux de guerre du canon, des voiles et du pavillon; cependant, on les dispense souvent de tout ou partie de ces formalités lorsqu'ils sont en pleine course.

L'égalité naturelle dans laquelle se trouvent les vaisseaux qui sont en pleine mer, ne permet à aucune nation d'exiger que des honneurs lui soient rendus, si ce n'est en vertu de traités. C'est par cette raison que plusieurs puissances sont convenues de restreindre ou d'abolir le salut en pleine mer. D'autres, au contraire, ont persisté dans l'ancien usage du salut, et il en est qui, sur le refus du salut ou un salut imparfait, après avoir fait *la semonce*, se sont vengées par l'envoi d'un boulet et en empêchant le passage.

LIVRE QUATRIÈME.

PREMIÈRE SECTION.

I. — DROIT DES TRAITÉS.

Deux nations faibles, qui sont voisines d'une nation forte, ne peuvent se défendre contre elle qu'en se liant politiquement; et deux nations agricoles ou manufacturières, qui ont des produits différens, ne peuvent échanger leurs produits qu'en se liant commercialement. D'où il suit que tous les traités, soit politiques, soit commerciaux, doivent être fondés sur des avantages réciproques.

Les nations peuvent, d'un consentement mutuel, étendre ou limiter leurs droits primitifs ou acquis. Les rapports et obligations qui naissent de ces dispositions ne sauraient être fondés que sur une déclaration *libre*, et *effective*, *expresse* ou *tacite*, *verbale* ou *écrite*. De simples conjectures ou suppositions n'établissent jamais, entre des États, des droits parfaits.

Sans doute, rien ne serait plus contraire à la dignité des puissances souveraines que le manque

de foi ; mais le devoir moral de celui qui a fait une promesse, ne suffit pas pour établir le droit de celui à qui elle est faite. La force obligatoire juridique doit reposer sur un fondement plus solide ; et l'intérêt des nations voulait qu'on ne l'attribuât qu'aux traités et ratifications écrites. Qu'une noble franchise, que la bonne foi entre souverains, donnent à leur parole une sanction que la plus stricte forme ne saurait donner aux documens ; une telle loyauté n'a rien qui nous étonne ; mais si la grandeur d'ame inspire aux princes une confiance réciproque, cet exemple ne peut détruire ni la règle du droit ni la forme usitée. On sait même que dans la législation civile, cet adage : que la parole est l'homme, et l'homme est la parole, entraînerait beaucoup d'inconvéniens.

Des traités publics. — On appelle *traité public* un acte par lequel deux nations, par l'organe de leurs princes, ou gouvernemens quelconques, prennent des engagemens réciproques ; un accord par lequel elles stipulent des obligations mutuelles. On désigne surtout par ce nom tous les traités qui, par l'importance et la durée des obligations qu'ils imposent, se distinguent de ces autres *conventions* qui n'ont qu'un effet momentané et une sphère d'influence moins étendue, tels que les cartels, capitulations, etc.

Les contrats que les souverains passent entre eux pour leurs affaires personnelles, et les accords que fait le gouvernement avec les particuliers, ne sont pas des traités publics.

Les États mi-souverains n'ont ordinairement qu'une capacité limitée de contracter ; et des États indépendans peuvent restreindre cette faculté par des traités d'alliance avec quelque puissance étrangère. Dans le moyen âge, on accordait souvent ce droit à des villes municipales et commerçantes ; mais aujourd'hui, aucune partie sujette de l'État, aucune branche du pouvoir, ne pourraient former, avec une nation étrangère, que des conventions privées, et seulement en vertu d'une autorisation expresse du gouvernement.

CONDITIONS REQUISES POUR LA VALIDITÉ D'UN TRAITÉ.

1° Autorité des négociateurs.

Un traité n'est valablement conclu que par le représentant de l'État envers l'étranger. C'est à la constitution positive de chaque État à déterminer jusqu'à quel point le prince dans les monarchies, ou tel conseil dans les républiques, pourra *seul* obliger la nation dans les traités qu'il signe, ou qu'il autorise à signer : ainsi la constitution peut exiger le concours, le mandat ou la ratification d'une diète, d'un sénat, etc.

Le traité passé par un plénipotentiaire, est obli-

gatoire, si celui-ci n'a pas été au delà de ses pouvoirs ostensibles; et une ratification subséquente n'est requise que dans le cas où elle aurait été réservée dans les pleins pouvoirs, ou bien stipulée dans le traité même, comme cela se fait aujourd'hui dans toutes les conventions qui ne sont pas nécessitées par l'urgence du moment; comme le sont, en général, les arrangemens militaires. La ratification donnée par l'une des parties contractantes, n'oblige point l'autre également à donner la sienne; mais lorsque les ratifications ont été échangées, elles rendent le traité obligatoire du jour de sa signature; à moins toutefois qu'on n'ait expressément stipulé le contraire, comme on l'a vu lors de la paix de Bâle, en 1795, entre la France et la Prusse, entre la France et l'Espagne.

Les simples *sponsions*, ou engagemens formés par l'État, soit par le représentant de l'État, ou par son mandataire, sans qu'ils y aient été autorisés, ne sont obligatoires qu'après ratification.

On a souvent agité la question de savoir : si un souverain fait prisonnier est obligé de tenir les engagemens qu'il a contractés pendant sa détention, après qu'on lui a rendu sa liberté, et qu'il est rentré dans la possession de ses États? Les auteurs les plus célèbres soutiennent la négative, et

donnent pour motifs qu'en acquérant un certain droit de propriété sur la personne du prisonnier, on n'acquiert pas ce droit sur ses biens; qu'il n'y a nulle apparence que le peuple ait voulu conférer la souveraineté à quelqu'un, avec pouvoir de l'exercer, même dans le temps qu'il ne serait pas maître de sa propre personne, etc. Voilà ce que répond le *droit* sur la justice du manque de parole. La réponse de la *politique* est facile à deviner. Elle porte principalement sa vue sur ce qui est utile; et alors il suit de là, qu'un prince ne doit jamais tenir des engagemens que la force ou la nécessité ont dictés, lorsqu'ils peuvent entraîner la perte de l'État et le malheur des citoyens, dont tout souverain est protecteur, et dont il deviendrait le tyran, s'il voulait immoler leur salut à un faux point d'honneur. François I, un des princes les plus délicats sur le point d'honneur, et qu'on pouvait nommer un franc chevalier, n'eut garde de tenir à Charles-Quint les promesses solennelles qu'il lui avait faites, lorsqu'après la bataille de Pavie, celui-ci le retint prisonnier en Espagne. Il n'eut garde de se constituer de nouveau son prisonnier à Madrid comme il s'y était engagé, mais il fit construire aux portes de Paris le fameux château de Madrid, s'y rendit le jour fixé par le traité, et confondit, par ce persifflage,

la politique, la fourbe, la cruauté et les mauvais desseins de son rival.

2° Consentement déclaré libre et réciproque.

Le consentement au traité par chacune des parties contractantes, doit être positivement *déclaré;* toutes les négociations qui précèdent une telle déclaration, ne sont que des pourparlers, n'ayant rien d'obligatoire. Lorsque l'on est convenu de quelques articles d'un traité, sous la condition expresse ou tacite de convenir des autres, les premiers perdent leur valeur dès qu'il est avéré qu'on ne peut s'arranger sur ceux-ci. C'est le cas de toutes les négociations de paix, rompues par le rappel des ministres.

Au reste, c'est la certitude de la volonté, et non la manière dont elle est énoncée, que l'on consulte ; le consentement peut donc être donné expressément ou tacitement; et, bien qu'il puisse être oral ou écrit, on ne manque guère aujourd'hui d'observer cette dernière forme.

Il n'y a point non plus de véritable consentement, s'il a été donné par erreur : *Neminem id agere, ut alterius prædetur inscitiâ*, ou surprise; pourvu que, dans le dernier cas, la partie ait été uniquement déterminée par les manœuvres mises en usage.

C'était donc une indigne supercherie, une

fraude révoltante que celle de Charles-Quint, lorsque, pour retenir en prison le landgrave Philippe de Hesse, il argua d'une misérable équivoque, introduite, à dessein, dans le traité que Maurice de Saxe et Joachim de Brandebourg s'étaient engagés à faire exécuter. Charles-Quint avait fait mettre dans le traité, écrit en allemand, un *N* au lieu d'un *W*, savoir, *einig* pour *eiwig*; en sorte que la condition sous laquelle le landgrave se rendait à l'empereur, devenait par ce changement de lettre, toute contraire à son intention, qui était *sans aucune prison*, tandis que l'altération du mot exprimait, *sans prison perpétuelle*.

On ne pourrait alléguer la surprise pour la différence qui existerait dans la valeur en argent d'objets qui auraient été échangés; un tel prétexte ne saurait être ici d'aucune considération.

Le consentement doit *être libre*; mais la nécessité, pour échapper à un plus grand mal, de traiter avec un ennemi à des conditions désavantageuses pour soi, ne doit pas être regardée, dans l'état de guerre, comme une des causes qui détruisent la liberté du consentement. Le droit que l'ennemi a de poursuivre ses avantages, est un droit que vous avez tacitement consenti à lui donner comme vous l'auriez dans le cas contraire; droit qui naît de votre situation respective.

Il n'en est pas ainsi d'une convention pour laquelle on vous arracherait votre parole par la violence : lorsqu'il ne va pas au delà des limites que lui prescrivent la raison, l'humanité, l'ennemi peut bien exercer dans toute son étendue le droit qu'il a de profiter de ses succès ; mais vous ne seriez nullement engagé dans le cas où le vainqueur, qui imposerait des conditions, joindrait à l'injustice de la guerre qu'il fait, celle d'abuser de sa supériorité, et d'attenter évidemment à ce que la justice et l'humanité réservent toujours de droits inaliénables et imprescriptibles au vaincu.

Il faut encore que le consentement soit *réci proque ;* il faut qu'il y ait promesse et acceptation. Peu importe alors la forme que l'on choisit ; ce peut être un instrument commun, signé, par les deux parties, comme cela se pratique ordinairement aujourd'hui ; une déclaration et une contre-déclaration formelles, par un édit, dans les lettres-patentes, notes, etc. En général, l'acceptation suit la promesse ; mais il est des cas où on peut l'inférer d'une déclaration précédente.

3° Possibilité de l'exécution.

L'impossibilité physique, dans laquelle se trouverait une nation d'accomplir un traité, empêche qu'il ne soit obligatoire, mais ne la dispense pas

d'une indemnité, si l'impossibilité avait été prévue par elle, ou si elle l'avait déterminée par sa faute. Il en est de même de l'impossibilité morale, qui existerait, si l'accomplissement de la promesse blessait les droits d'un tiers. C'est sous ce prétexte que la France refusa à Marie-Thérèse, en 1740, de satisfaire à la garantie de la pragmatique-sanction, alléguant des traités antérieurs avec la Bavière.

De deux traités conclus avec diverses nations, s'ils sont incompatibles, le plus ancien doit être préféré, sauf l'indemnité à fournir si la collision pouvait être prévue, et si la partie contractante était en droit de l'ignorer. Ainsi, l'Autriche ne pouvait pas céder au Roi de Sardaigne par le traité de Worms, de 1743, le marquisat de Finale dont elle avait disposé antérieurement en faveur de Gênes. Elle devait donc indemnité, comme cela fut reconnu par le traité d'Aix-la-Chapelle, de 1748.

De la lésion. — L'inégalité seule des avantages n'est pas une raison suffisante pour prétexter la lésion ; les avantages et les désavantages qui résultent d'un traité pouvaient être pesés d'avance ; et comme on ne saurait préciser exactement le degré de lésion nécessaire qui rendrait un engagement résiliable, il est de l'intérêt des nations de ne point faire usage

d'une exception qui saperait la base de tous les traités.

Mais il faut bien distinguer, et ne point porter cette opinion jusqu'à prétendre, comme on l'a avancé, qu'une nation est *obligée*, lors même que le préjudice la menacerait de la perte de son existence politique ou du bouleversement de sa constitution. Il est incontestable que le droit de propre conservation autorise la nation à ne point accomplir un traité qui entraînerait sa ruine. Cette faculté est même une condition tacite de tous les traités, et particulièrement des alliances.

Effet des traités. — Il résulte d'un traité valide, l'obligation, pour les parties contractantes, d'accomplir les stipulations qu'il renferme, et la faculté, pour chacune d'elles, de contraindre, même par la force, celle qui s'y refuserait : *do ut des, facio ut facias*. Ceci, bien entendu, ne suppose pas qu'on ait satisfait à tous les articles d'un traité avant que l'autre ait commencé à y satisfaire ; la justice n'exige pas, et la prudence ne permet pas qu'un souverain accomplisse, de son côté, les stipulations, avant qu'il soit assuré, par le fait, que l'autre agira de même.

Un traité donne encore le droit d'empêcher qu'aucune puissance étrangère n'intervienne pour

s'opposer à l'accomplissement des engagemens pris par les parties.

Inviolabilité des traités.—Traités réels et personnels. — Les traités publics ne peuvent être contractés que dans des vues conformes au but de l'État; leur inviolabilité doit donc être une loi sacrée pour toutes les nations; elles doivent donc observer religieusement les engagemens qu'elles ont contractés.

L'État, éternel dans sa fin, s'énonce par la personne de chaque gouvernant. Les changemens qui surviennent dans la constitution, ou dans la personne du souverain, ou dans les dynasties, ne sauraient donc porter atteinte à la validité des traités.

Cependant, il convient d'établir une distinction : dans la règle, les traités ne lient pas les souverains comme individus et pour leur personne, ils les obligent seulement pour l'État et la nation. Le célèbre pacte de famille des Bourbons, conclu en 1761, n'était pas un lien entre Louis XV et Charles III; c'en était un entre la France et l'Espagne. Les souverains s'étaient engagés à se prêter mutuellement secours avec les forces de leurs États.

On doit d'autant moins oublier qu'en Europe le souverain et l'État doivent être regardés comme ne faisant qu'un; que, dans cette partie du monde,

ce sont presque toujours les princes seuls qui réunissent, en un tout, les différens pays qui leur sont soumis. Les Castilles et l'Arragon, l'Angleterre et l'Écosse, la Prusse et le duché de Clèves, seraient encore des pays étrangers l'un à l'autre, si les droits de succession, appartenant à leurs souverains, ne les eussent point réunis en un même État.

Il arrive cependant, que des traités, entre souverains, ne regardent que leurs personnes. C'est ainsi que dans les monarchies, on peut distinguer des traités *réels;* c'est-à-dire, qui sont faits avec le corps et pour le but de l'État, dans lequel on ne considère point la personne du prince, comme le sont tous ceux qui sont contractés avec une république; et des traités *personnels*, c'est-à-dire, ceux qui ont été conclus en faveur de la personne, tels que les traités de mariage, les traités bornés à la vie d'un prince ou à la durée d'une famille régnante.

Objets des traités et leurs différentes espèces. — Si l'on ne considère que les avantages que peuvent nous procurer les stipulations, avantages que l'État n'a qu'une obligation imparfaite de rechercher, on peut dire que tous les traités tendent à changer les obligations imparfaites en obligations parfaites, ainsi que l'a soutenu Mendelssohn.

En général, les traités publics ont pour objet

toutes les actions ou choses qui dépendent de l'État et sont à sa disposition. Les traités diffèrent donc suivant leur objet. Ils peuvent être conclus par les souverains en personne, comme la sainte-alliance, ou par leurs plénipotentiaires. On peut les former par une déclaration expresse, ou tacitement. Ils peuvent être faits sous une condition résolutoire ou suspensive ; exprimer le but pour lequel ils sont uniquement conclus ; renfermer un terme, être unilatéraux ou synallagmatiques ; à titre onéreux ou non ; révocables, ou, ce qui fait la règle, irrévocables. Enfin, il y a des traités principaux et d'accessoires, des traités préliminaires, des traités provisoires et de définitifs.

On divise aussi les traités, en *conventions transitoires*, qui sont exécutées tout de suite, sans qu'il soit besoin de prestations ultérieures ; seulement leurs effets sont permanens ; tels sont les traités de cession, de limites, d'échange ; et en *traités proprement dits*, qui portent sur des prestations continues, comme les traités d'amitié, de commerce, de navigation, et qui règlent, pour l'avenir, la manière d'agir réciproque des parties contractantes. Mais dans la pratique, on n'observe pas toujours cette distinction dans les termes par lesquels on désigne les arrangemens entre nations.

Nous n'insisterons pas sur toutes ces distinctions, puisqu'elles expliquent suffisamment leur nature par leur dénomination, et qu'elles doivent être examinées ailleurs.

Des articles. — Dans un traité qui renferme plusieurs dispositions, on établit des divisions par articles; ils sont connexes ou non, suivant qu'ils se lient entre eux par leur contenu, ou qu'ils n'ont aucun rapport; ils sont *principaux* ou *accessoires*. Tous les articles principaux, qu'ils soient connexes ou non, sont dans un rapport général, ensuite duquel chacun de ces articles a pour condition l'accomplissement des autres, et ne peut être considéré comme un traité séparé, à moins que cela n'ait été ainsi expressément résolu.

Telle paraît avoir été l'intention des contractans dans le traité entre le Danemarck et Alger en 1772, où chaque article avait été muni d'une signature particulière. C'est pour empêcher une semblable interprétation, qu'en ajoutant à un traité des articles séparés munis d'une signature particulière, on insère la clause « que ces articles seront considérés comme s'ils étaient insérés dans le document principal ».

Lorsque les articles principaux cessent d'être en vigueur, les articles accessoires subissent le

même sort, quoique souvent la politique conseille de ne point s'en écarter; mais la rupture d'articles accessoires ne fait pas tomber les articles principaux.

Les articles peuvent être insérés dans l'*acte principal* ou bien lui être annexés, comme *supplémens*, en forme de *convention additionnelle* ou d'*articles séparés*. Tout ou partie des dispositions d'un traité peuvent n'être pas rendus publics (traités *secrets*, articles *séparés* et *secrets*), du moins pendant un certain temps, après l'expiration duquel ils deviennent *patens*.

DES ALLIANCES ET DE LEURS DIFFÉRENTES ESPÈCES. — On comprend sous la dénomination générale d'alliance, les traités destinés à établir des obligations entières et continues, et par lesquels les parties contractantes s'allient et s'unissent dans des vues communes en formant une espèce de société.

Ces liaisons politiques sont de différentes sortes ; savoir : les liaisons transitoires, nommées *ligues ;* les liaisons permanentes nommées proprement alliances; et les alliances générales nommées *fédérations*.

Les ligues ont pour objet un intérêt passager ou un but spécial, tel que celui d'arrêter un ennemi commun dans ses conquêtes, ou de les lui arra-

cher ; et quand ce but est atteint, les ligues sont dissoutes.

Les alliances permanentes ne diffèrent des ligues qu'en ce qu'elles ont un intérêt constant pour objet, tel que la défense de deux États faibles contre un État fort. Ce ne sont à proprement parler que des garanties.

Les fédérations ne sont que des alliances générales faites entre divers peuples qui habitent la même région et qui ont des intérêts communs : telles furent autrefois la fédération Lycéenne, et Achéenne, et telles sont aujourd'hui la fédération Germanique, celle de la Suisse et celle des États-Unis de l'Amérique.

Les alliances, comme tous les autres traités, établissent un droit parfait, une obligation rigoureuse ; l'honneur, la réputation, la confiance et la gloire des nations dépendent essentiellement de l'exactitude à remplir cette obligation.

Les alliances sont formées à perpétuité, ou du moins sans indication de terme, ou leur durée est limitée.

On distingue les alliances en *égales* et *inégales*. Les premières sont celles dans lesquelles les contractans se promettent les mêmes choses, ou des choses équivalentes, ou enfin des choses proportionnées d'une manière équitable. Telle est, par

exemple, une alliance défensive qui stipule les mêmes secours réciproques; telle est une alliance offensive, où l'on convient que chacun des alliés fournira le même nombre de vaisseaux, de troupes, ou l'équivalent en artillerie ou en argent. Telle est encore une ligue où le contingent de chacun des alliés est réglé à proportion de l'intérêt qu'il peut avoir dans le but que se propose la ligue. C'est ainsi que l'empereur et le roi d'Angleterre, pour engager les états-généraux des Provinces-Unies à accéder au traité de Vienne, consentirent à ce que la république ne promît à ses alliés qu'un secours de quatre mille hommes d'infanterie et mille chevaux; quoiqu'ils s'engageassent à lui fournir, dans le cas où elle serait attaquée, chacun huit mille fantassins et quatre mille chevaux.

On dit qu'une alliance est inégale, lorsque les parties contractantes ne se promettent ni les mêmes choses ni l'équivalent. Elle est aussi réputée inégale, lorsqu'elle met de la différence dans la dignité des alliés; qu'elle accorde au plus puissant une supériorité d'honneurs et de considération.

Sous le point de vue de leur objet, les alliances sont distinguées en alliances de paix ou de guerre. Les premières renferment les traités d'amitié, qui, à dire vrai, ne stipulent point de secours, et ne

font que constater la bonne intelligence et la communication amicale que les contractans désirent établir entre leurs États respectifs; mais ils sont souvent les précurseurs de véritables alliances. On range aussi dans cette classe les traités de commerce, et les conventions de *monnaies*, destinées particulièrement à assigner un titre commun à ces valeurs.

Par les alliances de guerre, les parties contractantes se promettent aide et assistance contre les ennemis au dehors.

Les alliances sont *défensives* lorsqu'elles ont pour objet de se défendre en commun contre des agressions hostiles; elles sont purement conservatoires, et on les appelle innocentes, parceque dans leur principe elles ne portent préjudice à aucune nation; qu'elles sont fondées uniquement sur le droit de propre conservation; enfin, parce qu'elles n'ont par elles-mêmes d'autre but que le maintien de la tranquillité des parties contractantes.

Les alliances *offensives*, au contraire, ont pour but d'attaquer de concert une tierce puissance; elles fournissent ainsi un juste sujet de guerre, puisqu'elles sont dirigées contre le repos et la sûreté d'une autre nation, et qu'elles attentent au principe primordial du droit des gens; savoir, la propre conservation.

On doit indiquer ici les traités de *neutralité*, par lesquels on convient, en cas de guerre, que les parties contractantes, ou l'une d'elles, resteront neutres; soit que le traité existe entre des puissances ne prenant point part à la guerre, ou qu'il ait été conclu avec une des puissances belligérantes; les traités de *subside*, par lesquels une nation s'engage à fournir à une autre de l'argent pour l'entretien d'un certain nombre de troupes.

DES MOYENS D'ASSURER L'EXÉCUTION DES TRAITÉS.— Lorsqu'il s'agit de traités d'une haute importance, on ne saurait blâmer les parties contractantes de prendre respectivement leurs précautions pour en assurer l'exécution.

Cependant, c'est un avantage réservé au temps où nous vivons, de voir la méfiance entièrement bannie des relations des monarques.

Au moyen âge, les souverains confirmaient leurs traités par des sermens prêtés en personne, et même, afin de les rendre plus sacrés, ils recevaient l'Eucharistie et baisaient le crucifix. Dans ces temps d'anarchie, où la force tenait lieu de droit, on avait introduit l'usage des *conservateurs*, qui consistait à faire participer à l'engagement des princes, leurs grands vassaux et leurs sujets, en leur faisant prendre l'obligation de

désobéir à leur suzerain, si celui-ci manquait à la foi jurée.

Aujourd'hui les seuls moyens usités sont les garanties, les gages et les otages.

Des otages. — On distingue plusieurs sortes d'otages. Les uns se donnent volontairement, les autres sont donnés par leur souverain, ou enfin sont pris par l'ennemi, lorsque, par exemple, il veut s'assurer des contributions qu'il a levées.

Du droit qu'a le souverain d'exposer les membres de la nation à de plus grands dangers, on conclut avec raison qu'il a celui d'envoyer à l'ennemi, tels ou tels d'eux, comme otages, pour assurer l'exécution d'une convention quelconque.

Les otages ainsi envoyés par le souverain, ou qui se sont remis volontairement, doivent demeurer, sans tenter même de s'échapper, dans le lieu qui leur est assigné, jusqu'à l'accomplissement de la convention pour la sûreté de laquelle ils ont été demandés. Il n'en est pas ainsi de ceux pris par l'ennemi, à moins qu'ils n'aient donné depuis leur parole, et selon les conditions qui doivent la rendre inviolable.

Les conventions pour lesquelles ils sont engagés une fois accomplies, les otages sont libres. Celui qui les a gardés jusque-là ne peut les retenir plus long-temps, sous quelque prétexte que ce soit,

pour la sûreté de nouvelles conventions ; mais il a ce droit, pour la satisfaction d'engagemens qu'ils auraient personnellement contractés, ou pour la réparation des délits dont ils se seraient rendus coupables.

Les otages ne sont plus aujourd'hui remis et acceptés qu'en temps de guerre. On en exige d'un corps d'armée, d'une garnison, d'une ville, souvent on en remet de part et d'autre. On les choisit parmi les personnes d'un rang distingué, pour se prémunir d'autant mieux contre l'infraction d'un traité. Quelquefois au lieu de leur assigner une résidence fixe, on les laisse libres sur leur parole d'honneur. Ce n'est que dans le cas où ils auraient tenté de fuir, qu'il est permis de les incarcérer. On a soin de les traiter avec les égards dus à leur rang. Si l'engagement pour lequel ils sont constitués, n'est pas rempli, on ne peut porter la rigueur au delà d'une étroite prison. Tout ce qui outrepasserait cette mesure serait une injustice, une cruauté.

Anciennement on pensait que la vie des otages était engagée en même temps que leur liberté, ou, en d'autres termes, que celui à qui ces otages avaient été ou s'étaient eux-mêmes remis, pouvait les faire mourir dans le cas où leur souverain n'aurait pas rempli ses engagemens. Il suffit d'énon-

cer une pareille doctrine pour faire sentir tout ce qu'elle a de révoltant. Et quand on aurait à citer des milliers d'exemples d'une telle barbarie, on ne parviendrait certainement pas à l'ériger en droit ; on ne ferait qu'inspirer plus d'horreur pour ceux qui se seraient rendus coupables de cet excès de férocité.

Des gages et de l'engagement. — On entend par *gages* les effets mobiliers qu'une nation dépose chez celle avec qui elle traite, pour sûreté de son obligation. Ordinairement ce sont des objets précieux, faisant partie du trésor de l'État ; c'est ainsi que la Pologne abandonna à la Prusse une couronne et des joyaux d'une grande valeur.

Par *engagement*, on désigne particulièrement la cession qui est faite pour la même cause, de villes, de provinces, etc.

Ces parties du territoire servent seulement d'*hypothèque*, lorsqu'elles répondent par un acte simple de la dette ou de telle autre obligation ; mais lorsqu'elles sont réellement remises en la possession du créancier, alors elles sont engagées, et c'est à ce titre qu'il les garde jusqu'à l'entière satisfaction de la dette ou de l'obligation. On nomme *antichrèse* le pacte par lequel on lui cède les revenus du pays engagé, comme paiement des intérêts de la dette.

Il résulte de l'engagement entre les peuples comme entre les particuliers, qu'il ne donne plus aucun droit à celui qui en jouit, lorsque le débiteur s'est acquitté, ou lorsque les conditions de la convention quelconque dont il devait assurer l'exécution sont remplies.

Il est encore de principe que l'engagiste ne peut rien changer, ni à l'état matériel de la ville ou province qui lui est remise, ni aux lois, coutumes, usages du pays, dans le cas même où l'exercice immédiat de la souveraineté lui aurait été expressément cédé.

Les obligations de l'engagiste sont non-seulement de s'abstenir de tout ce qui pourrait causer la plus légère détérioration, mais encore de la prévenir par tous les soins qu'il apporterait à la conservation de son propre pays.

Si l'obligation, sujet de l'engagement, n'est pas remplie, l'engagiste a droit de retenir la ville ou le territoire qui lui a été remis, et de s'emparer de ce qui a été hypothéqué, jusqu'à la concurrence de la dette ou du dédommagement qu'il est autorisé à exiger.

De la garantie. — La garantie est un acte par lequel une puissance s'engage à aider un des contractans dans la poursuite de ses droits contre celui qui violerait une obligation commune.

Les garanties sont devenues d'un usage général, cependant leur sûreté est plus spécieuse que réelle, et le grand Frédéric en jugeait bien ainsi, puisqu'il disait «qu'elles sont comme les ouvrages de filigrane, plus propres à satisfaire les yeux qu'à être de quelque utilité.»

Introduites d'abord comme un moyen d'affermir les traités de paix, on les a étendues depuis à beaucoup d'autres traités, aux possessions, et en général à tous les objets dont on peut assurer la jouissance par le secours d'un tiers.

Lorsque la garantie est destinée à assurer l'inviolabilité d'un traité, elle forme toujours un traité accessoire, même quand elle ferait partie de l'acte principal.

Comme il est évident qu'une telle obligation peut avoir les suites les plus sérieuses, la nation qui la contracte doit ne s'y déterminer que d'après de puissantes considérations.

Elle se lie d'ordinaire par cette sorte de cautionnement envers toutes les parties contractantes; ce qui suppose qu'elle peut ne se lier qu'envers quelques unes ou l'une d'elles.

Dans tous les cas, l'État qui s'est ainsi engagé, n'a aucun droit de se mêler, sous quelque prétexte que ce soit, de l'exécution du traité qu'il a garanti, à moins qu'il n'y ait, d'une part, vio-

lation, et de l'autre, plainte. Il n'a rien à dire si les parties contractantes ne l'exécutent point; mais si l'on en change les conditions, son obligation cesse.

Il ne peut être contraint de la remplir en faveur de la partie qui se plaint et qu'il a promis d'aider, que lorsqu'elle n'a donné aucun motif d'attaque ou de lésion du traité, et que, son droit supposé bien établi, elle n'a pas seule les moyens de le faire valoir. C'est ce que suppose toujours la garantie.

La raison et l'équité veulent encore que le garant soit entièrement dégagé, lorsqu'il survient quelque circonstance où le traité peut nuire aux droits d'un tiers, car rien ne peut le forcer à remplir une obligation injuste.

Confirmation et renouvellement des traités. — Lorsqu'il y a des doutes sur la validité ou sur la durée d'un traité, on a coutume de le *confirmer*. Aussi, pour obvier aux différends qui pourraient naître à cet égard, il est d'usage que lors de leur avénement au trône, les monarques déclarent aux puissances, qu'ils sont disposés à observer les traités conclus par leurs prédécesseurs : bien que cette déclaration générale, souvent énoncée seulement par une communication verbale de ministres, ne soit point une mesure suffisante.

De la clause qu'un ancien traité doive être censé faire partie du présent, comme s'il y était inséré mot à mot, il ne suit pas que l'ancien traité devienne partie intégrante du nouveau ; cette clause, sauf des dispositions particulières, n'a d'autre effet, que de donner ou de faire reconnaître force obligatoire à l'ancien traité.

Le *renouvellement* des traités proroge leur validité au-delà du terme stipulé ; il ne se présume point ; cependant, il peut avoir lieu tacitement, si, le temps de sa durée expiré, les parties contractantes continuent sciemment à remplir les conventions et à en accepter l'accomplissement.

Il peut embrasser l'ensemble du traité ou seulement quelques unes de ses dispositions. On dit plus particulièrement qu'un traité est *rétabli*, lorsqu'il a cessé d'être en vigueur, et qu'une convention nouvelle le fait revivre, comme cela se pratique souvent dans les traités de paix pour les conventions interrompues par la guerre. Les parties contractantes ne peuvent étendre le renouvellement d'un traité sur des tiers sans leur consentement explicite.

Bons offices et médiations. — Indépendamment des moyens précités d'assurer l'exécution des traités par une tierce intervention, l'usage admet encore le concours d'autres puissances. Ainsi,

une nation peut solliciter, par ses *bons offices*, les parties à entrer en négociations. Les bons offices peuvent être offerts par des puissances, de leur propre mouvement, ou l'une des parties les réclame quelquefois en vertu de promesses antérieures. Ils ne peuvent être refusés, lorsque les parties contractantes se sont engagées à les accepter. La demande des bons offices ne confère pas les droits d'un *médiateur*[1]. On donne ce nom au souverain qui, dans les négociations d'un traité, sert d'intermédiaire aux deux puissances, pour leurs communications et en les aidant de ses conseils. Bien que la médiation puisse être offerte, elle ne peut cependant exister que par consentement exprès des deux parties et du médiateur. Il est admis alors, ordinairement, aux conférences des deux intéressés, et il prend plus ou moins de part à leurs délibérations, afin de hâter une conclusion; cependant, il ne peut jamais user de la force. Quoiqu'il arrive souvent que les médiateurs se rendent *garans* du traité conclu sous leur médiation, ce n'est pour eux ni un devoir ni un droit.

[1] La différence entre le médiateur et l'arbitre, consiste en ceci : que l'arbitre prononce un véritable jugement obligatoire, et que le médiateur ne peut donner que des avis et des conseils; souvent même la médiation n'est qu'une simple formalité, que l'on adopte d'abord pour se rapprocher, et que l'on continue uniquement par égard pour le médiateur.

ACCESSION. — PROTESTATION. — Il est quelquefois offert, ou laissé libre, à des tierces puissances d'accéder à un traité comme parties principales, ou d'y figurer seulement pour certains engagemens. L'accession peut être consignée dans le traité même, ou dans une convention particulière. Dans ce dernier cas, on expédie, d'une part, un acte d'accession, et de l'autre, un acte d'acceptation. Quel que soit le mode d'accession, le consentement de la tierce puissance est nécessaire, soit que la validité de toutes ou quelques unes des stipulations en dépende, ou que l'accession ne soit due qu'à des considérations politiques. La tierce puissance ne saurait être forcée d'accéder que s'il y avait juste cause d'exercer la violence.

D'autres fois, une tierce puissance, et surtout une alliée, est *comprise dans un traité*, surtout dans les traités de paix.

Les parties contractantes déclarent alors que le traité lui est commun, sans qu'il y ait même, de sa part, consentement exprès, antérieur ou subséquent, ou qu'elle en ait conféré le pouvoir aux parties.

D'un autre côté, il peut arriver qu'une puissance *proteste* contre un traité conclu par une autre ou par elle-même : cette protestation se fait

par un acte formel, auquel on répond par une contre-protestation. La valeur du droit de semblables déclarations se fonde sur la nature des motifs allégués.

Interprétation des traités. — Quand un traité public présente des stipulations vagues, équivoques, obscures, il faut avoir recours à l'*interprétation authentique;* elle ne peut avoir lieu que par une déclaration des parties contractantes, ou de ceux qu'elles ont choisis pour arbitres. La question préalable même de savoir si le sens est douteux, ne peut être décidée que par un pareil acte.

Voici les principales règles à suivre dans l'interprétation :

1° Lorsqu'il y a amphibologie ou équivoque, il faut prendre les phrases et les mots dans leur signification commune et ordinaire, et non dans celles que peuvent leur donner les savans ou les grammairiens ;

2° Au défaut de sens clair et déterminé, il faut avoir recours à la présomption ; il faut chercher quelle a pu être, raisonnablement, l'intention de celui qui concède une chose, ou contracte une obligation ;

3° Lorsqu'on veut la fin, on doit vouloir aussi les moyens ;

4° Les choses favorables doivent être étendues; les choses odieuses doivent être restreintes;

5° A défaut de tout autre moyen, l'interprétation doit toujours être faite contre celui qui donne, parce qu'il est censé avoir donné, sans restriction, tout ce que la nature de la chose donnée comporte;

6° Toute interprétation trop subtile doit être évitée, parce qu'elle s'écarte de la considération des choses et s'éloigne du probable.

Cessation de la validité des traités. — La validité d'un traité peut cesser de différentes manières : 1° s'il y a consentement des parties intéressées; 2° lorsque une des parties, d'après la faculté qu'elle s'en était réservée, se désiste de la convention; 3° à l'expiration d'un terme qui aurait été stipulé; 4° lorsque le but des stipulations est atteint; 5° par l'existence d'une condition résolutoire exprimée dans le traité; 6° lorsque l'exécution de ce traité est impossible; 7° lors du changement d'une circonstance dont l'existence était supposée nécessaire par les intéressés, *rebus sic stantibus*, soit expressément, soit d'après la nature du traité. Ceci ne peut venir en considération que dans les traités qui stipulent des prestations continues, si la renonciation se fait à temps; un traité transitoire, au contraire, une fois exécuté, ne peut être annulé que lorsqu'un nouveau droit se présente

pour une puissance sur ce qu'elle a donné ou cédé; 8° par la défection de l'une des parties qui refuse l'exécution du traité dont il s'agit, ou même de tout autre; dans ce cas, l'autre se trouve dégagée. Si des prestations ont déjà été faites, ou des arrangemens pris à cet égard, par l'un des contractans, l'autre doit des indemnités; 9° enfin, il est bien évident que les conventions sont éteintes lorsque toutes les stipulations ont été accomplies; mais aussi les conséquences, qui en sont résultées, restent établies entre les parties contractantes, quels que puissent être les changemens survenus dans l'état des choses.

De la rédaction des traités. — On peut classer les traités sous quatre rubriques principales : 1° les traités proprement dits; 2° les cartels; 3° les capitulations; 4° les traités pour suspension d'armes.

1° La forme des *traités* est arbitraire et indifférente; qu'il s'agisse d'alliance, d'amitié, ou de commerce, ils sont ordinairement rédigés sur le même modèle, en autant d'exemplaires qu'il y a de parties contractantes.

Le style des traités doit avoir une noble simplicité, de la clarté, de la précision; aucun mot ne doit fournir matière à doute ni à interprétation, aucune phrase parasite ne doit être admise; les équivoques, les amphibologies, les subtilités, les surprises, doivent être soigneusement évitées. Il

est certains diplomates qui trouvent le mérite d'un traité dans sa brièveté ; comme si les négociateurs étaient les maîtres du nombre et de la complication des objets et des intérêts qu'ils ont à régler. Il est aussi des auteurs qui se plaisent à citer le traité de Westphalie comme un chef-d'œuvre de précision, comme un modèle à suivre; cependant il est rempli d'imperfections, de contradictions, etc. C'est un des traités les plus volumineux. En revanche, il en est un qui est plus court ; c'est une convention faite entre l'Angleterre et le Portugal, en 1703 ; il ne renferme que deux articles, mais il est vrai qu'il n'y avait que deux objets à régler.... Il faut dire à tous ces abréviateurs, qu'un traité doit avoir tout le développement que son objet exige, et que souvent la concision peut avoir des conséquences dangereuses pour les nations.

Dans toute la chrétienté, il est d'usage de consacrer tous les traités par ces paroles initiales : au nom de la Très-Sainte Trinité, Père, Fils et Saint-Esprit ; ou, au nom de la Très-Sainte et Indivisible Trinité. C'est un hommage que la piété rend au divin Créateur, auteur de tous les grands événemens, et une formalité qui présente l'acte comme plus solennel et inviolable. Les souverains de l'Europe en traitant avec la Porte, ou avec d'autres nations, suivant la loi musulmane, em-

ploient la même formule dans les exemplaires du traité qu'ils gardent pour eux; mais les exemplaires qui sont réservés pour les archives de Constantinople, commencent par l'exposition des titres du Grand-Seigneur.

Après ce préambule, on met dans une *introduction* le nom et le titre des parties contractantes et l'occasion du traité. On insère ensuite les titres, et qualités des ministres agissant au nom des Cours respectives, en mentionnant l'échange des pleins-pouvoirs. Vient ensuite le corps du traité, qui se forme des stipulations réciproquement consenties, et que l'on distingue par articles. Le dernier de ceux-ci fixe ordinairement le terme de la ratification du traité, qui se termine par la signature, et l'apposition des cachets des ministres négociateurs. S'il y a eu des médiateurs, ils signent immédiatement sous le traité, ou au bas de la signature des parties contractantes.

Nous avons vu qu'un traité quelconque, pour avoir force obligatoire, doit être ratifié par les chefs des États qui s'engagent. La *ratification* est donc la déclaration par laquelle ceux-ci reconnaissent les engagemens pris par les plénipotentiaires et en promettent l'accomplissement.

En tête de la ratification se mettent les titres du souverain, qui déclare qu'après avoir vu et examiné les articles du traité, que l'on insère textuel-

lement, il les approuve, promet de les accomplir et maintenir, et s'y oblige par sa signature.

Dans les conventions, le texte est rédigé avec moins de formalités; cependant quelques légères différences dans les formes, n'y altèrent en rien les principes requis pour la rédaction des traités en général.

On adopte assez souvent le nom de *recez* pour des actes conclus par plusieurs contractans sur des arrangemens et des conditions réciproques.

Enfin la conclusion des traités, et principalement celle des traités de paix, est quelquefois précédée par la signature de quelques articles *préliminaires* qui forment la base du traité futur, et préparent le rapprochement des parties. Ces conventions préparatoires n'offrent que le texte des articles et la signature des plénipotentiaires, sans autres formalités.

2° Les *cartels* sont des conventions qui se concluent, ou en temps de paix pour l'extradition réciproque des déserteurs, ou en temps de guerre pour l'échange et la rançon des prisonniers. Ils sont soumis à la ratification des souverains. Leur forme est entièrement analogue à celle des traités; leur style le même. Quelquefois cependant, on commence simplement par les articles mêmes, sans préambule ni introduction.

3° Une *capitulation* est une convention passée entre deux chefs militaires, pour la reddition d'une place forte ou d'un corps de troupes.

Le commandant d'un fort réduit à capituler dresse les conditions sous lesquelles il croit devoir remettre la place entre les mains des assiégeans. Le chef qui commande ces derniers, répond à ces stipulations en accordant ou refusant les divers articles. C'est sur cette transaction que se rédige la capitulation, qu'il est réservé au parti vainqueur de signer le premier.

4° Une *suspension d'armes*, momentanée et partielle, se nomme *armistice*; elle peut être conclue par deux chefs militaires, et sous leur responsabilité, soit pour attendre quelque nouvelle, donner la sépulture aux combattans restés sur le champ de bataille, obtenir des secours pour une place assiégée, au défaut duquel on promet de se rendre, ou enfin accorder un espace de temps qui doit être employé à négocier la paix. Une *trève* est une cessation totale d'hostilités entre deux nations ennemies, et qui ne peut être négociée que sous l'autorité et la ratification expresse de la puissance souveraine. On cite l'exemple singulier de la trève dont convinrent Louis XI et Édouard IV, le 13 février 1478, et qui devait durer autant que leur vie, et cent ans après leur mort.

SECTION DEUXIÈME.

II. — DES TRANSACTIONS PAR ÉCRIT ENTRE LES PUISSANCES.

> Bien écrire, c'est tout à la fois bien penser, bien sentir et bien rendre ; c'est avoir en même temps de l'esprit, de l'âme et du goût.

> La réponse du roi fut, selon l'usage des cours, conçue en termes généraux. Le soin de répondre à la question politique était laissée au ministère.

Les rapports nombreux de droits et d'obligations qui existent entre les puissances, les relations de procédés, d'amitié, de parenté, de communauté d'intérêts, ont aussi fait naître parmi elles des communications très variées ; telles que les négociations, les expositions de droits, de griefs, d'intentions, de mesures ; les traités de tout genre, les complimens, les félicitations ; il a donc fallu adopter, pour ces relations générales, un style particulier, sanctionné par l'usage et que l'on nomme style diplomatique, ou style des cours.

Et d'abord nous examinerons ce qui touche le choix de *la langue* : c'est, dans les relations exté-

rieures, un des points les plus importans, et qui a souvent été la source de contestations sérieuses.

On se servait anciennement de la langue latine, pour les actes relatifs aux affaires d'État, pour les négociations, et même dans les conférences. Les langues européennes, au moyen âge, n'étaient pas assez perfectionnées pour être écrites et servir aux documens. Ce fut vers le commencement du treizième siècle que l'usage de la langue nationale s'introduisit dans l'administration intérieure, tandis que la langue latine fut, comme de coutume, employée pour les relations extérieures jusqu'au dix-septième siècle, époque où les légations permanentes commencèrent à s'établir; mais les agens diplomatiques se seraient trouvés exclus, par l'ignorance de la langue du pays, de tout commerce avec les personnes illétrées, et de toute société avec les femmes, si un autre idiome n'eût remplacé le latin.

La France obtint cet avantage. Vers ce temps, l'éloquence et la poésie y furent assujetties aux principes que l'antiquité nous a transmis. On reconnut que les chefs-d'œuvre qu'elle nous a légués sont une source d'idées sublimes, de nobles sentimens, et qu'eux seuls nous offrent d'admirables modèles et le vrai type du beau. Ces disparates,

qui défiguraient d'excellens ouvrages et affaiblissaient l'impression que leur lecture avait produite, cessèrent; l'élégance de Racine l'emporta en Europe sur la sublime véhémence de Shakespeare. Les ouvrages des beaux-esprits français furent lus avec avidité; on s'empressa d'imiter le ton qui régnait dans la société en France; les guerres mêmes contribuèrent à répandre ce goût. La langue de ce pays devint la langue des cours, et ceux qui ne connaissaient pas sa littérature passaient pour ignorans et peu cultivés. Depuis lors on s'en est habituellement servi pour les négociations et les écrits diplomatiques. Cependant, on ne manque jamais, lorsque la France intervient, d'insérer un article séparé dans lequel on déclare que la langue française a été employée, *sans tirer à conséquence.*

Entre les puissances dont la langue du pays est la même, il est naturel de préférer cet idiome à tout autre, ainsi qu'il se pratique entre les cours d'Allemagne; bien qu'il y ait des exemples où elles ont choisi la langue française dans les traités conclus entre elles. Quant aux puissances dont la langue diffère, chacune a toujours considéré comme un avantage qu'on se servît de la sienne. Lorsqu'aucune ne veut céder, il faut, ou convenir du choix d'une langue neutre, ou négocier,

et rédiger les actes dans les deux langues, parti qui n'est pas sans inconvéniens sensibles.

DU STYLE DIPLOMATIQUE EN GÉNÉRAL. — Dans tous les différens genres d'écrits usités pour les affaires étrangères, on doit retrouver un but bien déterminé, des idées justes et solides, une marche méthodique, ferme et rapide; une diction pure et correcte; des expressions claires, naturelles et précises; un ton noble et mesuré; enfin ce tact des convenances qui, appropriant toujours le style aux circonstances, aux temps, aux personnages, fait qu'il n'est jamais au-dessus ni au-dessous du sujet.

Quelques unes des qualités qu'exige ce style sont purement grammaticales et tiennent à la diction; d'autres sont dépendantes du raisonnement et sont du ressort de la logique; les dernières enfin sont seulement relatives aux convenances, au cérémonial, et n'en sont pas moins importantes.

1° La correction et la pureté du style sont trop essentielles, pour qu'il soit permis d'aspirer à remplir des fonctions diplomatiques avant d'avoir acquis ces premières bases du talent de s'énoncer.

Les fautes contre la langue, surtout dans des actes destinés à la publicité, jettent du ridicule sur le rédacteur, affaiblissent la considération

dont il doit jouir, et nuisent par-là indirectement à sa cause. Ces fautes d'ailleurs, peuvent faire naître des équivoques et des méprises, toujours dangereuses en matière politique.

D'un autre côté, il n'y aurait pas moins de ridicule à voir un homme en place affecter d'écrire en grammairien, et sacrifier aux minutieuses règles de la grammaire, l'importance des choses qu'il doit dire. Mais on a droit d'exiger de lui, qu'il s'énonce comme un homme bien élevé, dont le jugement et le goût se sont épurés dans les cercles d'un monde choisi, et dans la lecture des bons écrivains. On ne lui pardonnerait pas des solécismes, des constructions vicieuses, des locutions étrangères, des termes et des tours qui ont vieilli, ni l'affectation du néologisme.

S'il est vrai que la clarté du style doive être en raison de l'importance d'un ouvrage, aucun ne réclame plus impérieusement ce mérite que les écrits qui ont pour objet les grands intérêts d'une nation. Quoique une opinion trop commune, semble admettre que la politique est une science où tout est mystérieux, les pièces officielles qu'elle produit ne doivent pas moins être rédigées avec clarté et netteté. En diplomatie, ce n'est pas assez d'être compris, il faut ôter à la mauvaise foi tout moyen de se prévaloir d'un sens, d'un mot équivoque,

et de l'interpréter au gré de ses intérêts. On doit même étendre jusqu'à la ponctuation, cette recherche scrupuleuse de clarté, puisqu'on a vu plus d'une fois le sens d'un article important dépendre de la place d'une virgule, et des contestations très sérieuses naître d'une circonstance, en apparence, aussi puérile.

Nous citerons à cette occasion deux exemples remarquables.

— Dans la bulle qui condamne les propositions de Baïus, le pape Pie V s'exprime ainsi : *quas quidem sententias stricto coram nobis examine ponderatas quamquam nonnullæ aliquo pacto sustineri possint in rigore et proprio verborum sensu ab auctoribus intento damnamus*. Ici, le texte est sans ponctuation, tel que les défenseurs du Baïanisme prétendent qu'il est dans la copie de la bulle envoyée par le pape même, et déposée dans les archives de la faculté de Louvain : en conséquence, ils prétendent mettre une virgule après *ponderatas*, et une autre seulement après *intento*, comme si le souverain pontife avait voulu dire, *quamquam nonnullæ sustineri possint in rigore et proprio verborum sensu ab auctoribus intento*. Leurs adversaires prétendent, au contraire, qu'il y ait une virgule après *possint*, et qu'il n'y en ait pas après *intento ;* en sorte que le

sens de la bulle soit, *quas quidem sententias in rigore et proprio verborum sensu damnamus, quamquam non nullæ aliquo pacto sustineri possint.* Ce dernier sens a été déclaré le véritable par les papes Grégoire XIII et Urbain VII; et les règles de la saine critique confirment cette décision, puisqu'il serait absurde de condamner des propositions à cause d'un sens étranger, qu'elles n'ont ni dans l'esprit de leurs auteurs, ni selon la valeur des termes, et que l'on déclare qu'elles peuvent se soutenir sous ces deux aspects. Une ponctuation exacte dans la bulle, aurait prévenu cette chicane, aurait ôté ce vain prétexte aux défenseurs de Baïus, et aurait peut-être arrêté, dès l'origine, les suites d'une affaire qui n'était pas encore entièrement assoupie vers le milieu du XVIII[e] siècle.

— On rapporte que le général Fairfax, au lieu de signer simplement la sentence de mort du roi d'Angleterre, Charles I, songea à se ménager un moyen pour se disculper, dans l'occasion, de ce qu'il y avait d'odieux dans cette démarche, et qu'il prit un détour, qui, bien apprécié, n'était qu'un crime de plus : il écrivit, sans ponctuation, au bas de la sentence, *Si omnes consentiunt ego non dissentio*; se réservant d'interpréter son dire, selon l'occurrence, en le ponctuant

29.

ainsi : *Si omnes consentiunt, ego non ; dissentio*, au lieu de le ponctuer conformément au sens naturel qui se présente d'abord, et que sûrement il voulait faire entendre dans le moment : *Si omnes consentiunt, ego non dissentio.*

— L'obscurité résulte ou de la pensée elle-même, ou de l'expression de cette pensée, ou enfin du défaut d'ordre dans la disposition de tout le discours.

A l'égard de la première cause, le premier travail doit être de réfléchir long-temps sur son objet, dès qu'il présente quelque difficulté; de le considérer sous toutes ses faces, de bien en saisir toutes les parties, jusqu'à ce qu'on en ait acquis une idée nette et distincte. Cette clarté dont notre esprit est pénétré, se communiquera d'elle-même à l'expression de la pensée, soit dans le choix des termes, soit dans la construction des phrases.

Les termes qui manquent de pureté, sont souvent inintelligibles ; les termes impropres nous écartent de l'idée, et même lui en substituent une autre ; ceux qui manquent de précision, la dénaturent, en y associant des accessoires, qui l'affaiblissent ou l'exagèrent.

Quant à l'ensemble de la rédaction, il convient d'observer que le style coupé convient généralement mieux aux discussions diplomatiques, parce

qu'il est plus rapide, plus serré et plus concis, et que les idées particulières s'y détachent mieux les unes des autres. Cependant, le style périodique ne doit pas être évité avec trop d'affectation; mais il importe de ne pas l'embarrasser de phrases trop longues ou surchargées d'incises. L'idée principale doit se distinguer aisément des idées subordonnées. La même justesse de rapport, qui règne entre les mots d'une phrase partielle, doit se retrouver entre les divers membres d'une période complète. L'unité y sera constamment observée; enfin le sens sera achevé de manière à ne laisser rien désirer à l'esprit.

Nous avons dit que le défaut d'ordre et de méthode dans la totalité d'un écrit, était une des causes les plus fréquentes d'obscurité. Comme cet objet appartient plus particulièrement aux qualités logiques, nous nous bornerons à observer ici, que l'esprit se fatigue par cette dislocation d'idées, attachées et placées comme au hasard, au lieu de se réunir en groupes, pour former des idées principales. Un ouvrage, ainsi conçu, est un vrai labyrinthe où l'esprit perd le fil qui devait le conduire.

La clarté tient donc essentiellement à la correction et à la pureté, motif puissant qui doit engager d'étudier à fond la langue dont on se sert.

L'affectation, le précieux, la grâce et l'élégance recherchées ne peuvent convenir dans des affaires aussi graves que celles qui regardent la politique; il lui faut le langage de la simplicité et de la raison. Un auteur veut que les lettres, entre souverains, brillent par l'esprit; nous ne pensons pas ainsi. Le style des lettres peut être vif, animé, ou exprimer des sentimens profonds; mais il doit plus approcher du ton d'une conversation polie et aisée, que du style étudié d'une harangue. Dans les mémoires, et surtout dans les actes, la simplicité et la clarté doivent dominer. Ce sont des pièces judiciaires dans lesquelles il faut plus d'attention à l'exactitude et aux formes, qu'à l'élégance et au brillant. Au reste, cette simplicité doit être plus ou moins dominante, suivant l'espèce d'écrit, la nature de son contenu et la diversité du cérémonial.

Mais si l'on évite l'affectation et la recherche, ce n'est point pour descendre au ton familier. Les expressions communes et proverbiales, les plaisanteries, doivent être bannies d'un style qui demande un caractère de dignité, sans enflure; de noblesse, sans hauteur; de gravité, sans pédanterie. Puisqu'on parle au nom d'un souverain à un autre souverain, toutes les expressions doivent être décentes. On évitera, avec plus de soin

encore, les reproches offensans, les imputations injurieuses; c'est outrager les mœurs et les bienséances, et manquer au respect qu'on se doit à soi-même; c'est exciter impolitiquement la haine et la vengeance; c'est enfin se mettre dans la pénible alternative, ou de désavouer un langage qu'on a autorisé, ou de se rétracter par une réparation solennelle.

2° Pour ce qui est *des qualités logiques*, la première loi qu'impose la raison dans tout écrit, c'est que l'on soit parfaitement fixé sur le but qu'on veut atteindre, puisque c'est lui qui détermine le choix des moyens à employer, et le ton dominant. C'est donc à ce but que l'on doit tout ramener, et auquel il faut tendre par une marche constante et progressive. Rien n'imprime plus à un écrit le caractère de la faiblesse, qu'un dessein vague et indéterminé.

Les moyens s'affaiblissent ou portent à faux par leur divergence, mais ils se prêtent une force mutuelle, lorsqu'on les concentre sur un même point.

Le but général des écrits politiques est de persuader, c'est-à-dire, de changer, ou de fixer et d'affermir les opinions des souverains et des nations sur quelque objet que ce soit, pour les amener ensuite à agir suivant nos intérêts. Ainsi,

on peut vouloir faire regarder comme vrai ce qui paraissait faux ; comme certain, ce qui semblait douteux ; comme légitime, ce que l'on croyait injuste ; comme honnête, ce que l'on avait trouvé blâmable ; enfin, comme utile ou nécessaire, ce que l'on avait jugé dangereux et nuisible. Il est sensible que l'on peut aussi se proposer l'effet contraire.

Quelquefois les circonstances exigent qu'on embrasse plusieurs de ces buts comme moyens subordonnés et indispensables. Souvent aussi, pour parvenir à la persuasion, il faut instruire et toucher. Mais dans tous les cas, il importe d'avoir un point de vue bien déterminé.

Une fois fixé sur ce point, on s'arrêtera au choix des idées, à celui de l'ordre à suivre dans leur enchaînement, et enfin, au ton général qu'il convient de prendre.

Nous avons vu, qu'en politique, le plus grand mobile de la persuasion, est l'intérêt. Un négociateur habile ne négligera donc point cet attrait ; il en fera la partie la plus importante de ses écrits, et dans toutes les affaires de puissance à puissance, il le préférera même aux motifs de droit et aux preuves juridiques. Mais en appuyant sur des motifs d'intérêt, il doit le faire avec ménagement. S'il paraissait connaître les

avantages d'une nation mieux qu'elle-même, il se rendrait odieux ; comme il se rendrait suspect, s'il mettait trop de chaleur à les lui faire sentir.

Pour acquérir cette solidité qui ne redoute ni la critique, ni les réfutations, on doit, autant qu'il est possible, être plus riche de pensées que de mots. Ces pensées doivent être vraies, justes, nécessaires ; elles doivent avoir un rapport direct avec le sujet et le seconder.

En voulant s'étayer d'un principe faux, douteux, ou même étranger à la cause, on s'exposerait à voir tomber avec lui l'édifice qu'il devait soutenir, et l'on donnerait un grand avantage à son adversaire.

On ne doit s'appuyer que sur des preuves irrécusables : on prouve les faits, par des autorités ; les droits, par des titres ; les principes, par des raisonnemens ; les maximes pratiques, par les avantages qui en résultent, et par les inconvéniens qu'il y aurait à s'en écarter.

Si l'obstination et la mauvaise foi de nos adversaires nous réduisent à porter nos preuves jusqu'à la démonstration la plus rigoureuse, on peut recourir au syllogisme, pourvu qu'on en fasse disparaître la sécheresse et l'appareil pédantesque.

En s'attachant à ces moyens décisifs, on ne négligera pas les demi-preuves, les probabilités,

les vraisemblances et l'analogie. Ces moyens, quoique faibles, pris isolément, reçoivent beaucoup de force de leur réunion.

—Les citations peuvent trouver place dans tous les écrits destinés à établir ou à renverser quelques points contestés, mais elles doivent être employées à propos. Leur abus serait une affectation ridicule d'érudition ; si l'on est dans le cas de réfuter des faits, des principes, des maximes, on doit le faire par des preuves contraires, directes.

On ne doit jamais perdre de vue que les généralités, les déclamations et les invectives, ne prouvent rien : elles ne servent d'armes qu'à la faiblesse et à la passion.

— Après avoir choisi les idées, il faut s'occuper de leur développement. Tout sujet de composition présente des parties principales et des parties de détail; mais toutes n'ont pas la même importance et n'excitent pas le même intérêt. Le développement consiste donc dans l'art de présenter successivement, et dans leur juste étendue, toutes les idées qu'exigent le sujet et le but réunis. Dire tout ce qu'on doit dire, n'exprimer que cette intégralité du sujet, et le faire avec le moins grand nombre de mots possible, voilà le secret d'un bon développement.

L'intégralité du sujet suppose qu'aucune des

parties intéressantes qu'il offre, n'est omise. Soit qu'il s'agisse de demandes à faire, de griefs à exposer; de preuves à établir, de prétentions à combattre, de nouvelles à transmettre, il importe d'embrasser, d'un coup d'œil, la totalité du sujet, et de ne négliger rien de ce qui peut servir à l'éclaircir ou à le seconder.

La prolixité serait pourtant une grande faute dans les écrits politiques. Quoique certains mémoires soient susceptibles de développemens, la précision n'y est pas moins requise. On doit rejeter les détails minutieux, les répétitions et les réflexions étrangères au fond du sujet. C'est surtout le degré d'utilité qui doit assigner une juste proportion au développement des idées. Quant à la manière de s'énoncer, son principal caractère doit être la brièveté; on veut que les mots s'arrêtent toujours où finissent les choses. Les circonlocutions, les épithètes, les grands mots, les périodes nombreuses, les ornemens indiscrets, les lieux communs de rhétorique, sont des choses souverainement déplacées dans les écrits où tout est grave et important. Toutefois, l'abus de cette brièveté nuirait à la clarté, et donnerait au style quelque chose d'affecté et de sentencieux. Il conduit, d'ailleurs, au ton impérieux et tranchant. On doit donc s'ap-

pliquer à adoucir ce laconisme en rendant le style plus lié et plus soutenu.

Le développement suppose nécessairement un ordre qui conserve l'unité du sujet.

La plupart des écrits politiques, et surtout les lettres, les complimens, les notes officielles, n'ayant qu'un objet assez circonscrit, n'exigent point cette rigueur de méthode, ces détails de plan et cette chaîne de divisions, qu'on retrouve dans des ouvrages plus étendus ; il suffit que la composition soit divisée en chefs généraux nettement circonscrits, et que ces diverses parties soient liées par leurs rapports les plus immédiats.

3° Mais il ne suffit pas, dans le style diplomatique, de se conformer aux règles générales que nous venons de rapporter; il faut encore observer les *convenances*, et varier le ton d'après la nature des relations, le genre de l'écrit, l'importance des affaires, le temps, les mœurs, etc. Suivant ces circonstances, le style prendra un caractère de supériorité ou de déférence, et même de respect, d'amitié ou de froideur, de confiance ou de réserve, ou il s'approchera des formes oratoires, ou il restera dans la limite des formes simples de la discussion.

Pour donner au style ce mérite, qui résulte de son juste rapport avec les circonstances, il faut

avoir un tact sûr et exercé; être constamment maître de soi et de ses passions; connaître bien la valeur des termes que l'on emploie, et être initié aux artifices qui font varier le style.

4° Il est enfin des formes particulières que l'usage a introduites et qui tiennent au cérémonial. Nous avons traité ailleurs du cérémonial des titres, nous nous bornerons donc ici à celui qui règle les expressions.

Les termes d'égards que l'on emploie dans le corps d'une lettre, d'un mémoire ou d'un discours, sont infinement variés.

Cependant, il y a des expressions que l'usage a tellement consacrées, qu'on les retrouve dans toutes les pièces diplomatiques. Il faut s'appliquer à leur donner un tour nouveau.

Nous savons que tous les souverains, quoique d'un rang bien différent, sont entre eux dans une parfaite indépendance. De là vient, que ceux d'un rang inférieur, écrivent aux supérieurs en termes qui marquent du respect, mais non de la soumission; et que les supérieurs, à leur tour, en écrivant aux inférieurs, peuvent prendre un ton convenable à leur rang, mais en même temps compatible avec la souveraineté des autres.

Les souverains d'un rang égal s'écrivent en termes conformes à leurs dignités et à leur parfaite

égalité ; ce sont particulièrement ceux d'*amitié*, d'*affection*, d'*estime*, de *bonne intelligence*, d'*harmonie*, etc. Ils emploient aussi ceux de *frères* et de *sœurs*, titres dont ils se qualifient réciproquement, comme marquant une égalité que la nature même a établie. Quelques différences dans le rang et la préséance n'empêchent pas, entre souverains, d'user de ce terme d'amitié.

Ceux de *haute estime*, *de respect*, *de vénération*, marquent une infériorité de la part de celui qui les emploie ; mais ils n'impliquent pas la reconnaissance d'un état de soumission.

Enfin, pour tenir un langage conforme à la supériorité de sa puissance, sans léser la souveraineté des autres, on peut se servir des termes de *bienveillance*, de *bonne intention*, de *confiance*, etc., joints à ceux d'*affection* et d'*estime*; c'est le style ordinaire des cours envers les républiques.

On doit proscrire des écrits politiques tous les termes qui ne sont pas compatibles avec l'égalité et l'indépendance des souverains. Ainsi, dans les représentations, les expressions qui semblent imposer aux autres souverains une obligation indispensable, seraient déplacées. Celles de *prière*, de *souhait*, de *désir*, de *confiance*, sont les plus convenables.

Dans les plaintes et les remontrances, il faut

éviter tout ce qui a l'air de la menace et du reproche. On peut enfin sans blesser sa dignité, parler de sa propre reconnaissance; mais on ne saurait, sans blesser la dignité des autres, en exiger des démonstrations ou leur reprocher d'y avoir manqué.

—On voit que le style diplomatique est soumis à des règles générales, fondées sur l'égalité des puissances indépendantes, sur les degrés d'honneurs qu'elles ont reconnus entre elles, et sur les rapports momentanés dans lesquels elles se trouvent.

De nos jours, il y a peu d'exemples de *fautes* commises contre les formes observées dans les écrits politiques; et si une erreur est commise, on s'empresse, de son propre mouvement, de la redresser; dans le cas contraire, l'État qui croirait ne pas pouvoir garder le silence, avertirait, ou protesterait pour l'avenir; s'il soupçonnait que l'on ait manqué sciemment, il refuserait de répondre avant d'avoir obtenu le redressement; menacerait de renvoyer un pareil écrit, ou le renverrait effectivement comme inadmissible.

Classification des écrits politiques. — Considérés sous le rapport de leur forme, tous les écrits politiques peuvent être compris dans trois divisions principales, savoir : les actes publics, les mémoires et les lettres.

Ceux de ces écrits qui se rapportent, en particulier, aux traités et aux fonctions diplomatiques, sont examinés à ces diverses sections : les autres trouvent ici leur place.

Des actes publics. — Sous cette dénomination générale on comprend, en diplomatie, les écrits adressés au public, et qui présentent le développement d'un point de droit et de politique, comme les déductions, les manifestes, ou qui renferment une obligation, soit réciproque entre plusieurs États, soit particulière d'un État envers un autre, comme les traités, les cessions, etc.

Le style des actes publics doit être naturel et sans ornemens superflus, quoique plus étendu et plus détaillé que celui des autres écrits politiques. Il doit être surtout caractérisé par la clarté, et l'emploi des mots qui présentent le sujet exposé avec le plus d'énergie.

Si la matière ne peut être traitée en termes généraux, il faut nécessairement traiter à fond chacun des articles, de manière à ne laisser à la mauvaise foi aucun moyen d'éluder la question.

Cette règle de prudence est surtout à observer dans les traités. C'est pour cela que l'on ne craint pas de répéter souvent une proposition, ou qu'on la présente sous d'autres expressions synonymiques ; ce qui partout ailleurs serait une tache.

La plupart des actes publics, comme les pleins-pouvoirs, les ratifications, les commissions, les traités et les conventions, sont conçus dans la forme appelée *lettres patentes*, parce qu'elles sont portées d'une manière patente à la connaissance des parties, et non pas remises sous cachet. On distingue dans ces sortes d'écrits :

1° *Les titres* de ceux au nom desquels ils sont dressés;

2° Une *introduction*, contenant l'exposé succinct des motifs qui ont donné lieu à l'écrit;

3° L'*exposition* claire et complète de ce qui en fait l'objet;

4° Enfin, les *formalités* qui le rendent authentique.

Il y a onze espèces particulières d'actes publics, savoir : les déductions, les manifestes, les proclamations, les lettres patentes, les traités, les ratifications, les garanties, les renonciations et cessions, les acceptations, les protestations, les reversales.

1° Des déductions. — On appelle, en général, déductions, les écrits dans lesquels on développe, on défend, ou on contredit un principe de droit public ou de politique. Ce sont plutôt des ouvrages complets que des actes ou mémoires. Il serait donc aussi difficile de prescrire des règles sur la manière

de rédiger les déductions, que de vouloir déterminer la forme que doit suivre un savant lorsqu'il veut écrire une dissertation.

Cependant, on a établi les préceptes généraux qui suivent :

1° Établir solidement les préceptes, lorsqu'il s'agit d'une matière de droit;

2° Exposer et prouver le fait;

3° Enfin, montrer l'application des principes au fait.

Les déductions doivent être concises, autant que le permet la nécessité de ne rien omettre de ce qui peut faire atteindre au but qu'on se propose. Ordinairement, on commence par un aperçu général de l'état de la question; cette exposition faite, on passe au développement. S'il s'agit d'un fait, il doit être raconté suivant l'ordre du temps, et son authenticité constatée par des preuves.

S'il s'agit, au contraire, de combattre un fait, il faut s'attacher à démontrer la faiblesse des preuves dont s'est appuyée la partie adverse.

On distingue trois espèces de déductions :

1° Celles de droit, qui sont destinées à prouver la justice ou l'injustice d'une prétention, ou d'une entreprise.

2° Celles de la politique, qu'on rédige dans l'intention de mettre au jour l'utilité ou le désa-

vantage qui peut résulter d'un certain événement.

3° Enfin, les déductions mixtes, qui tiennent également des deux précédentes.

Les premières sont assez rares en politique, parce que les prétentions des gouvernemens sont rarement susceptibles d'une démonstration parfaite; que le droit public de l'Europe ne fait point loi; que d'ailleurs, ses principes sont variables; et qu'enfin, il n'existe point de juge qui puisse décider des prétentions entre les États. Cependant on a des exemples de ces actes publics, à l'occasion des litiges des princes, au sujet des successions féodales ou héréditaires.

Au reste, les déductions politiques et mixtes sont les plus usitées. On y a recours dans les affaires majeures, et qui ne sauraient être assez amplement traitées dans un simple mémoire. Elles peuvent avoir la double destination, ou d'être présentées dans une conférence, ou d'être rendues publiques. Dans l'un et l'autre cas, on doit moins chercher à épuiser la matière qu'à combattre les préjugés, prévoir les objections, et rendre plausibles les opinions les plus favorables à nos vues et à nos intérêts.

Quelquefois les déductions précèdent les récla-

mations ou les protestations, et elles font alors partie intégrante de ces actes.

Souvent on voit paraître dans le public des déductions politiques qui ne sont point avouées par un gouvernement, mais qui sont cependant composées par ses ordres, afin d'établir un principe qu'il lui importe de faire admettre.

2° Des manifestes. — Les manifestes, que leur nom même désigne suffisamment, sont des écrits publics dans lesquels un souverain expose sa situation politique, justifie ses entreprises, ou rend compte de sa conduite envers les autres puissances; en un mot, ce sont des apologies qu'un gouvernement fait de ses prétentions et de ses démarches. Suivant les principes du droit des gens, ces manifestes sont indispensables, lors d'une déclaration de guerre. La puissance, contre laquelle un pareil acte est dirigé, ne manque pas de le réfuter par un contre-manifeste; de sorte qu'un vive polémique précède ou accompagne toujours les hostilités.

Pour celui qui connaît l'influence de l'opinion sur les événemens, rien n'est plus naturel que l'importance que les gouvernemens attachent à ces sortes d'écrits. L'ambition même, quoique armée de la force, a rarement cru pouvoir dédaigner l'opinion publique, et à défaut de motifs réels,

elle s'efforce d'en faire valoir de spécieux pour colorer et légitimer ses usurpations. Souvent aussi, on a vu l'esprit national ranimé par des manifestes éloquens, et des peuples désunis, ou découragés, renaître à l'enthousiasme, et à cet amour de la patrie qui enfante les héros.

Comme le double but de ces écrits, est de concilier des appuis à la cause que l'on entreprend de défendre et de justifier ses démarches, il est important de n'en confier la rédaction qu'à des publicistes habiles, également versés dans la science du droit des gens, et dans la connaissance des intérêts si compliqués de la politique.

Bien que par leur nature, les manifestes semblent ne devoir être que des expositions juridiques, il faut se garder de les charger de ces lieux communs scientifiques, et de ces subtilités qui seraient tout au plus admis dans les déductions; l'essentiel est de ne se montrer armé que pour une cause légitime, de rejeter sur son adversaire le tort d'une injuste agression, et la responsabilité des malheurs qu'il suscite.

Le ton qui convient à ces écrits dépend trop des circonstances, et ces circonstances elles-mêmes sont trop variables, pour que l'on puisse soumettre à des règles le style qui leur est propre. Cependant on peut établir, comme principe gé-

néral, que les meilleurs manifestes sont ceux qui portent l'empreinte de la bonne foi et de la loyauté, et qui sont écrits avec précision, rapidité et énergie. Une couleur vague, incertaine ou timide, pourrait exciter des doutes sur la justice de la cause, ou faire naître le découragement. L'arrogance révolterait l'opinion, doublerait les forces de l'adversaire, en l'irritant par l'insulte; éloignerait les moyens de conciliation, et rendrait les revers plus humilians. Les termes injurieux seraient une flétrissure pour celui qui s'abaisserait à s'en servir. Puisqu'on agite ici les grands intérêts des peuples, que les souverains parlent et que l'univers est appelé à juger, l'éloquence doit avoir pour caractère la dignité, la noblesse et la fermeté.

Les manifestes peuvent se rapprocher dans leurs formes extérieures, soit des déductions, soit des lettres patentes. Quelquefois on leur donne le nom d'*exposé de motifs*, de *déclaration*; mais ces différences dans le titre n'en établissent aucune dans la matière de l'écrit.

3° Des proclamations. — Une proclamation est un écrit émané du prince ou d'une autorité ayant pouvoir à cet effet, et destiné à exciter l'enthousiasme, à engager dans une cause. Les souverains en adressent à leurs peuples ou à des puissances

étrangères ; et les généraux en publient lorsqu'ils pénètrent dans le territoire des alliés ou des ennemis, soit pour rassurer les habitans et gagner leur confiance, soit pour les ramener à la tranquillité et à la soumission.

La rédaction des proclamations n'est soumise à aucune formalité. L'autorité qui la signe l'adresse au public dans la forme d'un discours, expose clairement et brièvement la justice de sa cause, annonce les engagemens qu'elle prend, et réclame ceux qu'elle a droit d'attendre ; elle termine enfin par quelque mouvement oratoire. En un mot, c'est un appel aux sentimens ou à la raison.

On voit que le ton de ces écrits dépend entièrement des circonstances, et que leur principal mérite est dans l'énergie, la dignité, et dans une certaine modération qui doit toujours accompagner la force.

4° Des lettres patentes. — La plupart de ces écrits sont relatifs à l'administration intérieure ; ceux qui tiennent à la politique ont pour but de faire connaître les cessions ou les prises de possession de territoire, les abdications, etc.

Les usages suivis dans les chancelleries des divers gouvernemens apportent de nombreuses modifications à la forme et à la rédaction des lettres patentes. En général, elles émanent directement

du souverain qui se sert du mot *nous*, pour désigner sa seule personne, et qui est une manière plus modeste de l'énoncer, imitée des Latins. Les mots *par la grâce de Dieu* y sont consacrés comme une formule de l'humilité chrétienne de nos ancêtres au moyen âge. Après l'inscription des titres et le salut, on place quelquefois une introduction pour exposer les motifs de la publication, et enfin, l'injonction aux autorités de veiller à l'exécution des ordres donnés.

La signature du souverain est accompagnée du contre-seing d'un ministre ou du chancelier; à gauche, et sous le nom du prince, est apposé le sceau de l'État.

FIN DU TOME PREMIER.

TABLE ALPHABÉTIQUE

DU

PREMIER VOLUME.

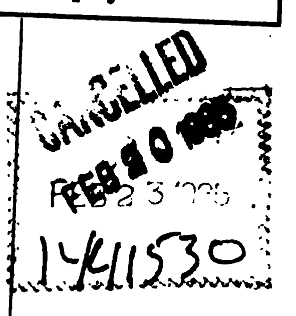
D.

N.

O.

P.

FIN DE LA TABLE DU PREMIER VOLUME.


CANCELLED
FEB 20 1985
FEB 23 '935
1411530